

Tartu Ülikool  
Loodus- ja tehnoloogiateaduskond  
Ökoloogia ja Maateaduse instituut  
Geograafia osakond

Bakalaureusetöö inimgeograafias

## **EESTI SISEMISTE PIIRIDE GEOGRAAFIA**

**Mirjam Põhjala**

Juhendaja: dotsent Jussi S. Jauhiainen

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja:

Osakonna juhataja:

Tartu 2013

# Sisukord

1.	Sissejuhatus .....	3
2.	Teoreetilised lähtekohad.....	5
2.1.	Regioonid.....	5
2.1.1.	Regiooni mõiste.....	5
2.1.2.	Regioonide institutsionaliseerumine .....	8
2.2.	Piirid.....	11
2.2.1	Piiri mõiste.....	11
2.2.2	Eesti halduspiirid .....	12
3.	Andmed ja metoodika.....	17
3.1	Andmete päritolu .....	17
3.2	Analüüsi metoodika .....	17
4.	Tulemused ja analüüs .....	20
4.1	Regionaalse jaotusega asutused .....	20
4.2	Asutuste tekitatud piirid Eestis .....	22
4.3	Piiride kattumine.....	24
4.4	Piiride tekkimine ning muutumine .....	26
4.5	Piiride tulevik.....	29
5.	Arutelu.....	31
5.1	Asutuste regioonide piiride seos Eesti haldusjaotusega .....	31
5.2	Kas piirid võivad olla kadumas?.....	32
5.3	Kas asutuste tekitatud piirid võivad suunata Eesti halduspiiride muutumist? .....	33
6.	Kokkuvõte .....	36
7.	Tänuavaldused .....	38
8.	Summary.....	39
9.	Kasutatud kirjandus .....	41
Lisad	.....	45

# 1. Sissejuhatus

Piir võib olla reaalne või kujutletav joon, mis eraldab kahte ruumilist üksust teineteisest. Riigi sisemisteks piirideks võivad olla nii looduslikud, poliitilised, kultuurilised kui ka sotsiaalsed piirid. Antud uurimistöö keskendub Eesti sisemistele poliitilistele piiridele, mis on moodustatud Eesti territooriumile erinevate riigiasutuste tööpiirkondade regioonidesse jaotamise teel.

Riikide juhtimise lihtsustamiseks luuakse hierarhilise tasemega halduspoliitilisi regioone. Eestis on ajalooliselt olnud väga palju erinevaid haldusüksusi, pikka aega ei ole olnud ühtset struktuuri. See on tulenenud eelkõige sellest, et Eesti alad on olnud erinevate võõrvõimude all. Praegu jaguneb Eesti ala Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse kohaselt maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Need on seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksused, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist (RT I 1995, 29, 356). Lisaks maakondadele ja omavalitsustele võib Eesti territooriumi jagada küladeks, kantideks ja regioonideks, kuid nendel puudub autonoomia (ESF, Riigikantselei 2009). Kõiki neid haldusüksusi eraldavad üksteisest piirid.

Kuigi ametlikud haldusüksused Eesti territooriumil on maakonnad, on sellest hoolimata mitmed riigiasutused koondanud oma regionaalse juhtimise 15 maakonnakeskuse asemel enamasti nelja regioonikeskusse: Tallinna, Tartu, Pärnu ja Jõhvi. Nii ongi osad ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvad asutused riigi territooriumi jaganud oma parema äranägemise järgi erinevateks regioonideks. Enamikul juhtudel ei ole asutused omavahel koostööd teinud ja seega on tekkinud mitmeid versioone, kuidas Eesti territoorium on regioonidesse jagatud (Riigikontroll 2010). See teema on olnud aktuaalne juba pikemat aega. Näiteks 2012. aastal viitas ka president Toomas Hendrik Ilves oma aastapäevakõnes, et riigiasutused on koondunud ainult suurematesse keskustesse ning ei oma ühtset jaotumist regioonidesse. Kuna varasemalt puudub ülevaade kõikide riigiasutuste Eesti regioonideks jagamisest ning sellega tekitatud piiridest Eesti territooriumile, oli see ka peamiseks ajendiks selle uurimistöö kirjutamisel.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada Eesti riigi sisemised piirid, mis on tekkinud ministeeriumide valitsemisalas olevate asutuste, allasutuste, sihtasutuste, äriühingute, osaühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, mittetulundusühingute

(edaspidi koondnimetusega asutused) regionaalsest jaotusest ning vaadelda, kus need piirid kattuvad kõige rohkem ja kus vähem. Vaatluse all on need ministeeriumide haldusalasse kuuluvad asutused, mis on oma tööpiirkonnad terve Eesti peale regionaalselt ära jaganud.

Uurimistöö eesmärgi täitmiseks püstitati järgmised uurimisküsimused:

- Millised ministeeriumide valitsemisalasse kuuluvad asutused on oma tööpiirkonnad Eesti territooriumil regionaalselt jaganud?
- Millised piirid joonistuvad Eesti territooriumile ning milline on nende seos Eesti haldusjaotusega?
- Kus need piirid kattuvad kõige enam ja kus kõige vähem?
- Miks on asutuste regioonide piirid just sellised?

Töö sisuline osa on jaotatud neljaks peatükiks. Selleks, et mõista täpsemalt regioonide ja piiride tekkimist, keskendub töö teoreetiline osa piiri ja regiooni mõiste olemusele ning regioonide institutsionaliseerumise protsessile. Lisaks antakse ülevaade Eesti halduspiiride ajaloost ning kujunemisest. Teises osas on kirjeldatud andmete päritolu ja kasutatud meetodikat. Kolmandas peatükis on ära toodud töö peamised tulemused ja analüüs ning neljandas peatükis sellega seonduv arutelu. Töö lõpus on lisades toodud ka kõikide käsitletavate asutuste regioonide kaardid (lisa 1).

## **2. Teoreetilised lähtekohad**

Tänapäeval on piirid regioonide vahel muutunud nõrgemaks kui varem. Inimeste mobiilsus, kaupade ja info küllaltki vaba levimine näitab seda, et ühe sotsiaalse koosluse või rahvuse mõõtmel ei jää looduslike takistuste taha pidama. Globaliseerumise käigus võivad teatud piirid, kohad ja regioonid ähmastuda (Berg 2000). Nii ongi teatud ühiskonnaprotsesside jaoks piirid vägagi avatud, näiteks piireületav majanduskoostöö. Teisalt leidub ka tänapäevases avatud maailmas väga palju piire, mis on suhteliselt suletud ning eristavad selgelt ühte territooriumi teisest. Näiteks on mitmed riigid seadusega sätestanud sisserände kvoodid, millega rõhutatakse piiride olemasolu. Kaasaegne maailm koosneb siiani vähem või rohkem piiritletud aladest, mis esinevad erinevatel ruumilistel tasanditel. Piirid ja regioonid on territoriaalsuse näitamiseks kõige selgemad vahendid. Seega saab öelda, et regioonide ja piiride tähtsus ning uurimise vajalikkus on säilinud tänaseni (Paasi 2009). Järgnevalt vaadeldakse lähemalt regioonide ning piiride olemust ning nende tekkimist. Lisaks sellele antakse ülevaade Eesti halduspiiride ajaloost.

### **2.1. Regioonid**

#### **2.1.1. Regiooni mõiste**

18. sajandi lõpul olid geograafid raskustes ja segaduses, kuidas maailma allüksusteks jagada (Hartshorne 1939). Kuni 1970. aastateni levis valdavalt arvamus, et maapinda tuleks jagada regioonidesse just pinnavormide ja looduslike nähtuste alusel. Nii kujunesidki välja füüsilis-looduslikud regioonid (Jauhiainen 2000). Peagi jõuti aga tõdemuseni, et regioonid ei ole ise tegelikult looduses ega reaalsuses olemas, neid ei ole võimalik teadusuuringutega avastada. Inimesed ise määratlevad kõige mõistlikumad piirid, kuidas maailma regioonidesse jagada (Hartshorne 1939, Gilbert 1988). Seega võib regiooni käsitleda kui inimeste, ühiskonna ja looduse koostoimel tekkinud protsessi (Paasi 1986, Gilbert 1988). 19. sajandi lõpul ning 20. sajandi alguses sai regiooni mõistest peamine uurimisobjekt geograafias. Seda kasutati nii kindlalt piiritletud ruumide kui ka laiemate, avatumate ruumide korral, mis olid moodustatud erinevaid piiritletud ruume kombineerides (Antonsich 2007).

Tänapäeval kasutatakse regiooni mõistet sarnase maa-ala kirjeldamiseks. Regioon võib olla määratletud nii looduslike kui ka kunstlike piiridega. Geograafias on regioon üks põhiühikud, eristamaks erinevate tunnustega maa-alasid üksteisest (Antonsich 2007). Regiooni mõistet kasutatakse ühe riigi siseste erinevate territooriumide kohta (*sub-national regions*) kui ka laiemate alade, mitmeid riike hõlmavate, regionaalsete ruumide korral (*supra-national regions*) (Antonsich 2007, Zimmerbauer 2013). Riikideülene regioon on tekkinud enamasti vabatahtlikult kahe või enama riigi sisemiste regioonide liitumisel. Sellised regioonid on näiteks Läänemere regioon ning Barentsi regioon (Zimmerbauer 2013).

Kui regiooni mõiste ise on olnud kasutusel juba küllaltki kaua, siis selle tähendus on pidevalt muutunud (Paasi 2002). Kuid enamasti on regioonid jagatud kolme tüüpi: 1) administratiivregioonid 2) funktsionaalsed regioonid 3) sotsiaalsed ja kultuurilised regioonid (Paasi 1986, Veggeland 1994, cit. Zimmerbauer 2013, Jauhiainen 2000).

Kõige tavalisem lähenemisviis on käsitleda regiooni kui antud statistilist- või haldusüksust, mis annab kindla ruumilise piiri teatud nähtustele või protsessidele, mida tuleb uurida või võrrelda omavahel (Paasi 1986, 2002). Selline lähenemine regioonidele on kõige sagedasem rakendusuringutes, sest kindlalt piiritletud regioone on kõige lihtsam omavahel võrrelda ja erinevusi ning sarnasusi välja tuua. Näiteks võrreldakse Euroopa riike, mis on kõik eraldiseisvad administratiivregioonid, omavahel. Lisaks on Euroopas kasutusel ka spetsiaalsed statistilised regioonid (NUTS regioonid), mis jaotavad Euroopa riigid statistilistel eesmärkidel regioonidesse (Paasi 2010). Selliseid regioone loovad ja piiritlevad riigivõimud, geograafid näevad neid enamasti kui lõpptoodet ja tarvitavad neid valmiskujul (Pragi 2002). Kuna nad on terviklikud, piiritletud ja pidevad üksused, siis on neid ka kõige lihtsam kaardistada (Paasi 2010). Sellised regioonid on tähtsad ka tavainimesele, sest nad teevad maailmast arusaamise selgemaks (Paasi 1986).

Teine lähenemisviis on näha regiooni kui funktsionaalset majanduslikku toimeregiooni (Paasi 1986). Selline regioon on toimivate ruumiliste suhete süsteem ja samas on tal olemas teatav eraldatus ülejäänud maailmast (Pragi 2002). Praktikas käsitletakse funktsionaalseid regioone kui ühiskonna protsesside klassifikatsioone, mis on olulised ühiskonnaelu planeerimisel, haldamises ja juhtimises ning sotsiaal-ruumiliste protsesside mõistmisel (Paasi 1986). Nad on kui kapitali kuhjumise kohad ja nende tekkimine on seotud nii majanduslike, kultuuriliste kui ka poliitiliste põhjustega (Paasi 1986, Gilbert

1988, Jauhiainen 2000). Erinevalt administratiivregioonist võib funktsionaalse regiooni välispiir olla hägune (Paasi 1986). Pragi (2002) toob omakorda välja, et kindla piiri asemel võib esineda hoopis siirdevöönd, kus kaks keskust omavahel mõju pärast konkureerivad ja seega võib see siirdevöönd olla korraga mõlema regiooni osa, kaotades enda vahelt selge piiri. Seega võivad toimeregioonid ruumis ka kattuda ja on oma ruumiliselt vormilt kui võrgustikud. Funktsionaalregioon ei ole seotud kindla maatükiga, vaid võib aja jooksul oma asukohta vahetada. Kui regioon muutub liiga ulatuslikus, võib ta ka mitmeks eraldi üksuseks laguneda. Funktsionaalseid regioone mõjutavad infrastruktuur, transpordivõrgud, inimeste mobiilsus, tänapäeval ka kommunikatsioonivõrgustikud, arvutid, Internet ja mobiiltelefonid (Paasi 2010).

Kolmas lähenemine seob regioonid sotsiaalsete ja kultuuriliste tavadega (Jauhiainen 2000, Paasi 2010). Kultuuriregiooni käsitletakse kui oma identiteediga regiooni, kus kindlal inimrühmal on selle konkreetse regiooniga kultuuriline ja ajalooline side. Seega on selline regiooni käsitlemine tihedalt seotud just inimeste ja inimrühmade tunnete, arusaamade ning eneseteadvusega (Gilbert 1988, Paasi 1991, Jauhiainen 2000). Samas ühendab taolist regiooni ka sinna pinnale ajaloo jooksul kujunenud kultuuriline omapära. Sarnaselt funktsionaalsetele regioonidele on nende täpne piiritlemine tänapäeva laialivalguvas ja hajuvas ühiskonnas keeruline (Pragi 2002). Geograafias käsitletakse kõige sagedamini kultuuriregioone just kultuuri-geograafia uurimustes (Paasi 1991). Eestist võib näidetena tuua Setumaa ja Mulgimaa kui omalaadse identiteediga regioonid (Pragi 2002). Sellised regioonid eksisteerivad tänu kohalikele murretele, ühistele mälestustele ja ajaloole, mida säilitatakse muuseumides, lugudes, raamatutes, lauludes, luuletustes ja filmides (Paasi 2010).

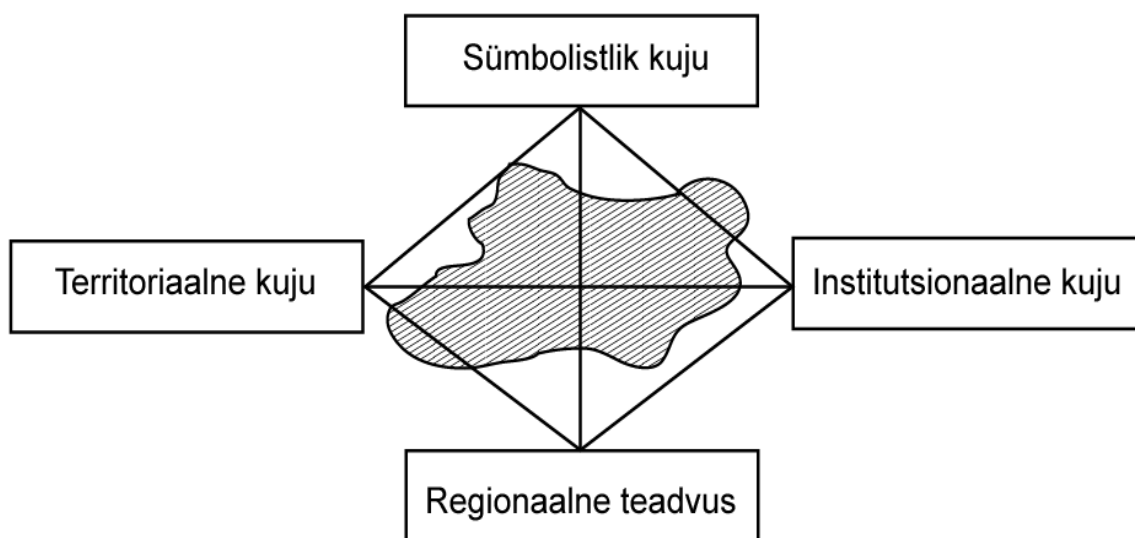
Regioonid on inimeste poolt loodud ja kujundatud, selles protsessis osalevad tavaliselt poliitikud, ajakirjanikud ja muu meedia. Igapäevases regioonide taastootmises osalevad absoluutselt kõik inimesed: nii patsiendid, sotsiaaltöötajad, õed, arstid meditsiinikeskustes, lasteai- ja kooliõpetajad ning ülikooli õppejõud haridusasutustes kui ka kohalikud omavalitsus- ja riigijuhid. Regioonide taastootmine igapäevaste toimingutega on üks osa laiemast sotsiaalse taastootmises protsessist (Paasi 2010).

### 2.1.2. Regioonide institutsionaliseerumine

Regioonide tekkimine, muutumine ja kadumine on tihedalt seotud ajalooga (Gilbert 1988, Paasi 1991). Kõik majanduslikud ja poliitilised olukorrad kohalikul, riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil erinevatel ajaperioodidel on mõjutanud regioonide tekkimist (Paasi 1991). Ajalooliste protsesside uurimine ja nende seostamine konkreetse regiooniga lihtsustab arusaamist regiooni identiteedi tekkimisest. Juba olemasolevad struktuurid on pidevalt taastootmises ja loonud seega ka regiooni ja regionaalse teadvuse ühiskonnas (Paasi 1986). Nii ongi regioon ühiskonnaelu osa, mida on ajalooliselt mõjutanud ja mõjutab tänase päevani inimeste ja institutsioonide omavahelised suhted (Paasi 1991).

Regiooni institutsionaliseerumine on protsess, mille käigus tekib territoriaalne üksus, mis saab osaks regionaalsüsteemist ning üleüldises ühiskonna sotsiaal-ruumilises teadvuses (Paasi 1986). See on tavaliselt küllaltki pikaldane protsess, aga et seda paremini mõista on Paasi (1986) välja toonud neli olulist etappi: 1) territoriaalse kuju tekkimine, 2) sümbolistliku kuju moodustumine, 3) institutsionaalse sektori areng ja 4) regionaalse teadvuse (*consciousness*) tekkimine inimeste seas ning regiooni tunnustamine osana regionaalsüsteemist (joonis 1). Regiooni institutsionaliseerumine on seega protsess, mille jooksul tekib territoriaalne üksus, mis mõjutab ühiskonna sotsiaalset, kultuurilist, poliitilist ning majanduslikku valdkonda ja mida omakorda teadlikult või alateadlikult toodavad ning taastoodavad inimesed. Institutsionaliseerumine on kui töö- ja võimusuhte ruumiline jaotumine regioonis. Paratamatult on aga ühiskonnas inimesed või inimgrupid, kes on regioonide tootmises aktiivsemad kui teised. Enamasti on nende käes võim. Tavainimesed osalevad jällegi igapäevases regioonide taastootmises (Paasi 1991).





**Joonis 1.** Regioonide institutsionaliseerumise etapid (Paasi 1986, 1996).

Tegelikkuses võivad regioonide institutsionaliseerumise etapid toimuda paralleelselt või nende järjekord võib varieeruda vastavalt olukorrale. Institutsionaliseerumise nelja etapi eraldi välja toomine ongi pigem analüütilise eesmärgiga (Paasi 1986). Esimene, regiooni territoriaalse kuju tekkimine saab alguse kui ühiskondlikud protsessid (majandus, poliitika, haldusjuhtimine jms) paigastuvad ehk jäävad teatud koha piiridesse toimima. Nii moodustubki eraldiseisev ruumiline struktuur ja tekib territoriaalne üksus. Tekkinud regioonide piirid võivad olla väga kindlalt määratletud, näiteks riigipiirid on üldjuhul rangelt paigas ning ka seadusega kinnitatud. Teisalt võib moodustunud territoriaalüksus olla ka lihtsalt üks väiksem paikkond, mille piirid on hägusamad ja pole igapäevaelus nii märgatavad (Paasi 1986, 1996).

Sümbolistlik vorm tekib kui regioonile omistatakse kindlad iseloomulikud sümbolid, mis eristavad teda teistest aladest. Need sümbolid on küll enamasti abstraktsed, aga nad on seadustatud regioonis eksisteerivate poliitiliste, majanduslike ja kultuuriliste institutsioonide poolt ning on pidevas taastootmises. Sümbolid võetakse inimgruppide poolt omaks ja nende kaudu tekib inimestel solidaarsus regiooniga ning tekib ühtne identiteet regiooni sees. Kõige tähtsam sümbol on regioonile omistatud nimi, mis tavaliselt kajastab endas selle regiooni või territoriaalüksuse ajaloolist arengut, olulisi sündmusi ja

mälestusi ning seob inimeste isiklikud tundmused selle kollektiivse pärandiga (Paasi 1986, 1991). Sümboliteks võivad olla ka hooned ja monumendid või hoopis inimesed, kes on selle regiooniga seotud. Näiteks poliitikud, kirjanikud, arvamussliidrid või teised meedias figureerivad isikud. Lisaks võivad sümboliteks olla traditsioonilised tegevused või pidustused, mis on seotud konkreetse regiooniga (Raagmaa 2002). Seega sümbolite tekkimisega saab regioon endale teistest eristatavad elemendid, mis moodustavad regioonile tugiraamistiku (Paasi 1986, 1991, 1996). Üha enam on hakatud regioonidele sümboliteid omistama läbi kohaturunduse protsessi, kus püütakse regioonile omistada erinevaid lugusid ja tunnuslauseid, et teistest erineda ja silma paista (Zimmerbauer 2013).

Institutsionaalse kuju tekkimine on tegelikkuses enamasti esimese ja kolmanda etapiga üheaegne ja sarnase ilmega protsess. Regiooni eristumine teistest aladest ning suurenenud nime ja teiste sümbolite kasutamine on aluseks institutsioonide tekkimisele. Institutsioonide arvu kasv regioonis toetab regiooni kuvandit ning suurendab veelgi inimeste ühtekuuluvustunnet regioonis. Tekkinud institutsioonid on tavaliselt küllaltki standardsed, nende tegutsemisviisid on üsna muutumatud ja sarnased ning inimeste ootused nende tegevustele kontrollitud. Samas ei mõelda siin ainult ametlike institutsioonide tekkimist (massimeedia, haridus), vaid ka mitteformaalseid institutsioone, mis on seotud kohaliku majanduse, poliitika ja kultuuriga ja aitavad kaasa regiooni sümbolite tekkele (sõprussuhted, elustiil, käitumislaid) (Paasi 1986, 1991, 1996).

Neljas etapp kui regionaalse teadvuse tekkimine tähendab seda, et regioon saab osaks regionaalsüsteemist ja laiemast sotsiaalsest teadvusest (Paasi 1986, 1996, 2009). Selle etapi tähendus varieerub erinevatel ruumilistel tasanditel. Üleriigilistele regioonidele annab legitiimsuse toimiv institutsionaalne üksus, näiteks Euroopa Liit on erinevate riikide piire ületav regioon ja sellele annab legitiimsuse Euroopa Komisjon. Riiklikul tasandil on regiooniks tunnistamise aluseks suveräänsus. Kohalikul tasandil põhineb regiooniks saamine tavaliselt haldusliku seisundi ja laiema regionaalsüsteemi osaks saamisega (Paasi 2009).

Tänapäeval tekivad uued regioonid enamasti teiste territoriaalüksuste ühinemise või hoopis laialihajumise tõttu. Toimub deinstitutionaliseerumine, kus regioonid on justkui valmis, aga võideldakse võimu ja ressursside üle (Jauhiainen 2000, Paasi 2009). Kui riigiüleste regioonide moodustamise algatus tuleb enamasti nii-öelda ülevalt poolt, siis riigisiseste

regioonide tekkimisel on järjest enam täheldatud ka alt poolt tulevat algatust ehk näiteks kohaliku omavalitsuse juhid on algatajateks (Zimmerbauer 2013).

## **2.2. Piirid**

### **2.2.1 Piiri mõiste**

Piir on reaalne või kujutletav joon, mis eraldab kahte ruumilist üksust teineteisest. Geograafias eraldavad piirid erinevaid regioone. Piirid tekivad regioonide vahele institutsionaliseerumise käigus (Paasi 2009). Regioonideks võivad olla erinevad territoriaalsüsteemid: rahvaste või riikide regioonid, administratiivregioonid, toimeregioonid või kultuuri-regioonid. Piirid nende regioonide vahel on olnud ajaloo vältel pidevas muutumises, peegeldades endas nii majanduslikke, poliitilisi kui ka sõjanduslikke olusid ning riigivalitsejate, saadikute ning arvamussliidrite otsuseid ja huvisid (Paasi 1996).

Kõige selgem ja teistest eristatavam piir geograafias on füüsiline piir. See on looduslik barjäär kahe territooriumi vahel. Näiteks võib füüsiliseks piiriks olla jõgi, mäestik, ookean või kõrb. Sageli ühtivad poliitilised piirid riikide vahel või riigisisised haldusjaotuse piirid looduslike piiridega. Näiteks Prantsusmaa ja Hispaania ühine riigipiir jookseb mööda Pürenee mäetippe ja Alpid eraldavad omakorda Itaaliat Prantsusmaast. Mehhiko ja Ameerika Ühendriikide piir kulgeb suures osas mööda Rio Grande jõge (Prescott 1978). Samasuguse näite saab tuua ka Eesti ja Venemaa vahelisest riigipiirist, mis kulgeb kõigepealt mööda Narva jõge ja sealt edasi mööda Peipsi Lämmi- ja Pihkva järve (RT II 2005, 18, 59).

Poliitilised piirid on eraldusjooned riikide, osariikide, maakondade, valdade ja teiste väiksemate haldusüksuste vahel. Need piirid on loodud inimeste endi poolt, eraldamaks erinevatesse rühmadesse kuuluvaid inimesi. Mõnikord ühtivad poliitilised piirid füüsiliste, looduse poolt tekitatud piiridega, aga enamasti ei ole poliitilised piirid reaalselt füüsilisel kujul olemas. Need piirid on ajaloo jooksul muutunud sõdade, lepingute, rahvusvaheliste kompromisside ja kaubandustehingute tõttu. Poliitilisi piire kujutatakse geopoliitiliste kujundite ja kartograafia kaasabil kaartidel, nii kujutatakse näiteks riigipiire enamasti punase joonena (Paasi 1996). Riigipiir ongi tavaliselt kõige selgem poliitiline piir, mis on seadustega täpselt paigas, Eesti riigipiir on katkematu ja suletud mõtteline joon ning seda

mööda kulgev vertikaalpind, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum. Eristatakse sisepiiri, mis on Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriigi ühine maismaapiir, sealhulgas jõe- ja järve piir ja välispiiri, mis on ülejäänud Eesti riigipiiri osa (RT I 1994, 54, 902).

Lisaks poliitilistele piiridele on olemas veel inimeste poolt loodud kunstlikud piirid: sotsiaalsed ja kultuurilised piirid. Nii joonistuvad maailmas välja piirid erinevate keeleregioonide vahele. Majanduslikud piirid jagavad maailma regioonideks inimeste erinevate sissetulekute ja jõukuse alusel. Sotsiaalsed piirid võivad joonistada regioonid rassi või religiooni alusel. Nimetatud piirid ei ole nii konkreetsetelt eristatavad, kui on looduslikud ja poliitilised piirid, nad on dünaamilisemad ja muutlikumad (Weiss 1962). Nad sõltuvad ja on mõjutatud sotsiaalse ühtekuuluvustunde ning mobiilsuse poolt. Need piirid võivad lõikuda üksteisega ning on rohkem läbilaskvamad, samas on neid ka kartograafiliselt keerulisem esitada (Harley 1989).

Ajalooliselt on piirid seotud territooriumide ja riikide territoriaalsuse kujunemise ning institutsionaliseerumisega. Piiridega määratletakse küll sees- ja väljaspool asuv, kuid tegelikult jäävad piirid enamasti ikka ületatavateks. Nad ei taga reaalselt julgeolekut, pigem sobivad piiride iseloomustamiseks märksõnad habras, läbilaskev, ületatav, muudetav ja vallutatav. Ka siis, kui piiride näol on enamasti tegemist meelevaldsete või tehnilike eraldusjoontega, võib neil sageli olla rahvuskogukondade jaoks sügav sümboolne, kultuuriline ja ajalooline tähendus. Piiridel on riigi julgeolekut ja väliseid ohte määratlev iseloom ning sellega seoses ka märkimisväärne tähendus riigi välispoliitikale (Berg 1996).

### **2.2.2 Eesti halduspiirid**

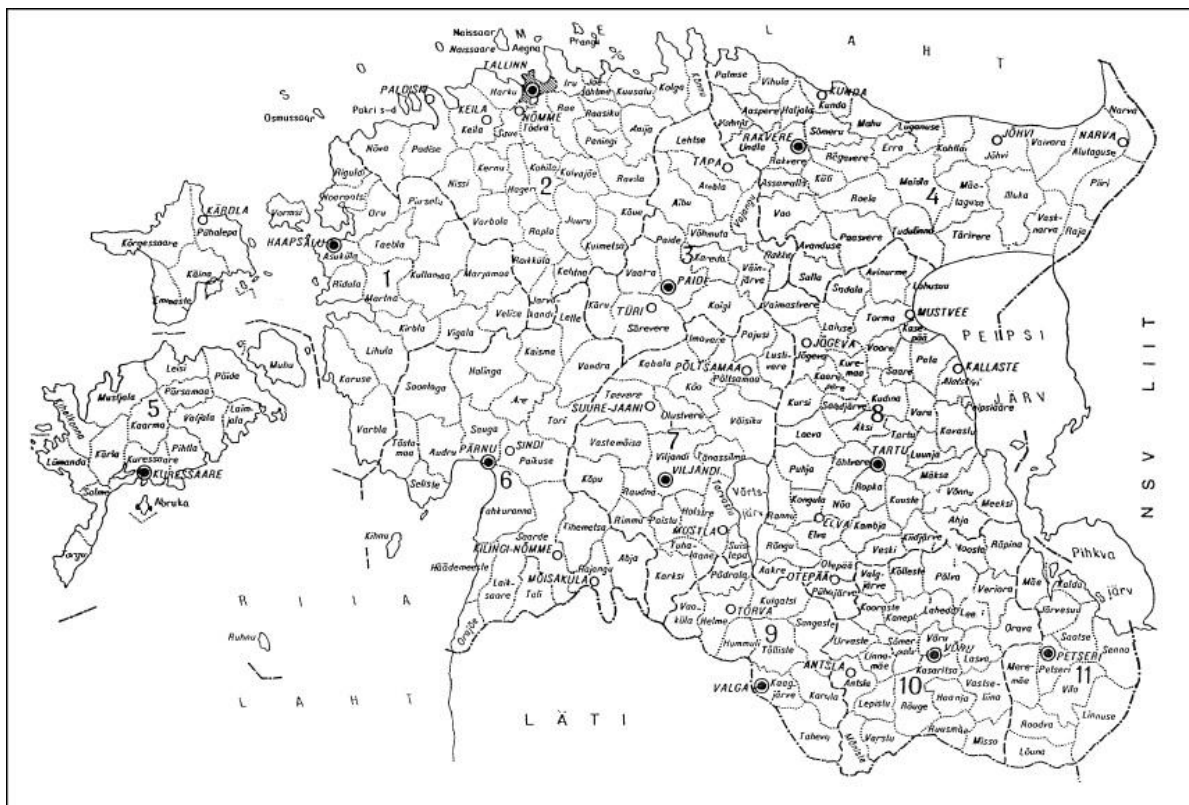
Haldusüksuste ja haldusjaotuse uurimisega tegeleb lisaks teistele teadustele ka geograafia (Jauhiainen 2000). Haldusüksuste geograafiline uurimine eeldab süsteemset lähenemist. Soome teadlane Johannes Gabriel Granö, kellest sai esimene Tartu ülikooli geograafiaprofessor, uuris juba 20. sajandi alguses lisaks maastikule ka seal paiknevat inimasustust. Sellega arendas ta välja inimese poolt kujundatud territoriaalkomplekside – maakondade, kihelkondade, linnade ja alevite – uurimise. Granöt võib pidada Eesti süsteemuuringute alusepanijaks geograafias, tema alustas Eesti maakondade ja Tartu linna kompleksuuringutega (Kurs 1990).

Esimesi algelisi piire haldusüksuste vahel võib täheldada muinasajast, mil Eesti territoorium oli jagatud umbes 45 kihelkonnaks ning lähestikku asetsevad kihelkondade liidud olid aluseks maakondade tekkele 13. sajandil. 1920. aastaks oli Eestis 107 kirikukihelkonda, mille arv oli kasvanud vastavalt elanike arvu kasvule ning uute asulate ja maakirikute tekkele. Kuna igas kihelkonnas oli teedesõlmes oma kohalik keskus, kus lisaks kirikule olid veel kõrts, kauplus, suurem kool ning mõnikord isegi tööstusettevõtte, pidas Granö ka nende uurimist oluliseks ning koostas kihelkondade uurimise kava (Kurs 1990). Kihelkondlik jaotus ei eksisteeri enam üle 80 aasta ametliku haldusjaotusena, sellest ajast peale said kihelkondade asemel tähtsaimaks haldusüksusteks vallad. Samas on kihelkondadel tänaseni Eesti kultuuris ja ajaloo oluline roll (Lepik 1998).

1713. aastast kuni 1917. aastani jagunes praeguse Eesti Vabariigi territoorium kahe kubermangu vahel (Lepik 1998). Eestimaa kubermang oli jagatud neljaks maakonnaks: Lääne, Harju, Järva ja Viru ning Liivimaa kubermangu Eesti territooriumi alad olid jagatud Saare, Pärnu, Viljandi, Tartu ja Võru maakonnaks (Uuet 2002). Vallad moodustati seoses pärisorjuse kaotamisega Eestimaa kubermangus 1816. aastal ning Liivimaa kubermangus 1819. aastal (Lepik 1998). Valdadele kehtestati kogukonnaliikmete alammäär 200 hinge ja väiksemad kogukonnad liideti. Kokku oli valdu algselt üle tuhande ja nad ei moodustanud territoriaalset terviklikkust (Krepp 1938). Hiljem hakati valdu ühendama, sest juurde oli tekkinud palju uusi kohalikke keskusi, mis ei ühtinud olemasolevate valdade piiridega. Nii paiknes osa vallakeskusi kas väikeses külakeses või koguni naabervalla piiril (Kurs 1990).

20. sajandi alguseks oli valdade arv vähenenud küll alla 400, kuid nende kuju oli ebaloomulik või nad koosnesid mitmest erinevast lahusosast, niinimetatud lappvallast (näiteks Viljandi vald koosnes kuuest lappvallast) (Lepik 1998). Selline olukord ei rahuldanud enam ühiskonna vajadusi ja pärast 1934. aasta rahvaloendust hakati Edgar Kanti (1902-1978) algatusena ette valmistama valdade reformi, milles osales majandusgeograafina Endel Krepp (1908-1983). Töötati välja kindlad printsiibid valdade ümberkujundamiseks, kus igal vallal pidi olema tugev majanduskeskus ning kompaktne territoorium. Süsteemi väljatöötamisel arvestati eraldavaid (veekogud, sood, metsad) ja ühendavaid tegureid (teedevõrk, asustus), mullastikutingimusi, keskuse suurust ja tõmbejõudu, piirkonna rahvuslikku ja ajaloolist omapära (Kurs 1990). Uued vallad olid kõik ühes tükis ning kujundatud võimalikult keskuste ümber, et kohalike omavalitsuste korraldamine toimiks ühtlaselt (Krepp 1938). Samas maakondade piirid jäid vallareformiga muutmata ja kehtima jäi 1920. aastate alguses teostatud administratiivne jaotus, mille järgi

Eesti maa-alasse kuulusid Harjumaa, Järvamaa, Läänemaa, Petserimaa Pärnumaa, Saaremaa, Tartumaa, Valgamaa, Viljandimaa, Virumaa, ja Võrumaa (joonis 2) (Lepik 1998).



**Joonis 2.** Eesti administratiivne jaotus 1939. aastal (Uuet 2002). Läänemaa (1), Harjumaa (2), Järvamaa (3), Virumaa (4), Saaremaa (5), Pärnumaa (6), Viljandimaa (7), Tartumaa (8), Valgamaa (9), Võrumaa (10), Petserimaa (11).

Uued olulised ümberkorraldused haldusjaotuses hakkasid toimuma pärast Eesti annekteerimist Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu (NSVL) poolt. Muudeti Eesti NSV idapiiri, millega likvideeriti Petseri maakond. Seitse Petserimaa valda ja kolm Virumaa valda läksid Vene Nõukogude Föderatiivse Sotsialistliku Vabariigi (NFSV) alluvusse (Uuet 2002). Lisaks eraldati kompaktsemad asulad valdade koosseisust ja moodustati alevid. 1945. aastal moodustati külanõukogu territooriumid – uued haldusüksused valdade koosseisus (Kurs 1990).

1946. aastal eraldati Lääne maakonnast Hiiumaa ja moodustati iseseisev maakond (Lepik 1998). 1949. aastal algas senise maakondliku jaotuse lammutamine ja valmistumine Eesti

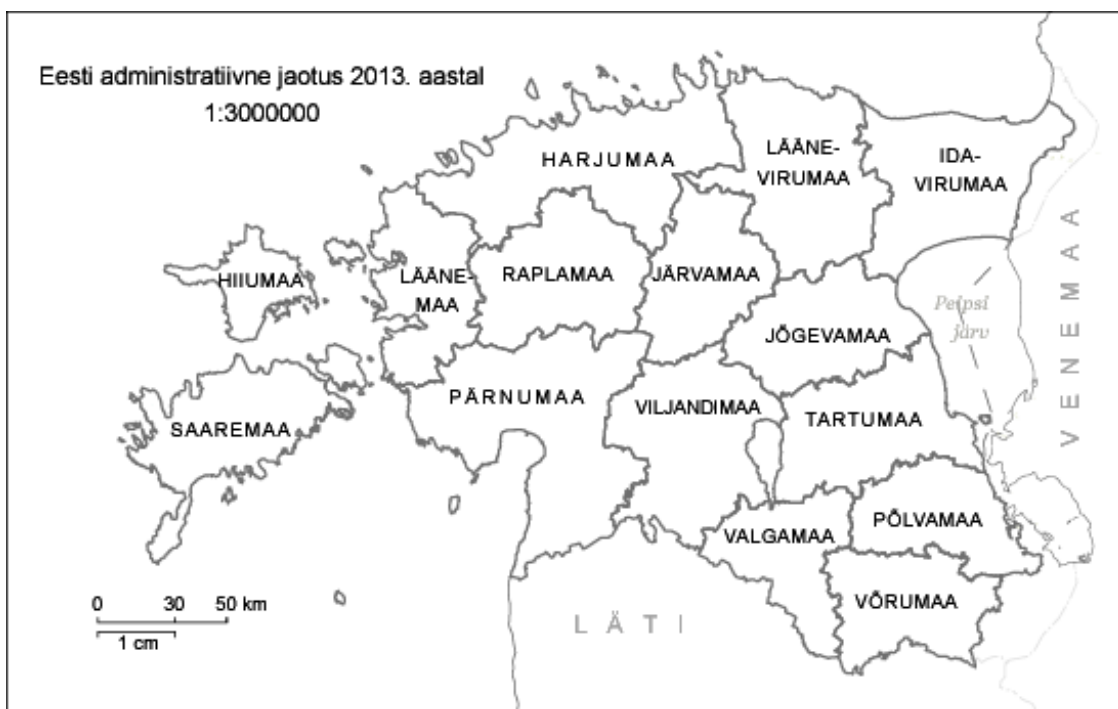
territooriumi rajoonimiseks, mis pidi tähendama üleminekut üleliidulisele haldussüsteemile. Kui kuni 1949. aastani oli Virumaad enamasti ühtse territooriumina käsitletud, siis eelnevalt kirjeldatud aktsiooni algsammuks oli kahe uue maakonna moodustamine. Virumaa idaosast loodi Jõhvi maakond (Jõhvimaa) ning Tartumaa põhja- ja Viljandimaa kirdeosast Jõgeva maakond (Jõgevamaa). Nii tekkis ka piir Tartumaa ja Jõgevamaa vahele, mida varasemalt oli käsitletud ühtse regioonina (Kurs 1990).

1950. aastat võib pidada suurimaks muudatuste perioodis, mil algas uus etapp Eesti haldusjaotuses. Maakondade ja valdade piirid likvideeriti ning seati sisse rajoonide ja külanõukogude võrk (Uuet 2002). Algselt oli Eesti NSV-s 39 maarajooni, mille kindlaksmääramisel osalesid ka geograafid Salme Nõmmik (1910-1988), Leo Tiik (1910-1996), Endel Varep (1915-1988) ja Vello Tarmisto (1918-1991). Külanõukogude territooriume oli kokku 641, nende piiritlemisel teadlaste abi ei kasutatud. Pärast seda on rajoonide ja külanõukogude piire rohkesti muudetud, juba 1954. aastaks oli külanõukogude arvu vähendatud poole võrra (Kurs 1990). 1952. aastal moodustati üleliidulise aktsiooniga Eesti territooriumile Tallinna, Tartu ja Pärnu oblast, aga need eksisteerisid alla ühe aasta ja kaotati juba 1953. aastal (Uuet 2002).

Suurte muutuste ajajärgu lõpuks võib lugeda 1964. aastat, mil kujunes välja jaotus 15 rajooniks (joonis 3). Pärast seda on toimunud küll üksikuid muudatusi, aga valdavalt järgivad tänased maakonnapiirid toona kehtinud maarajoonide piire (joonis 4) (Uuet 2002). 1990. aastaks oli Eestis stabiliseerunud kaheastmeline haldussüsteem, mille kõrgema astme moodustasid 15 maarajooni ja vabariiklikud linnad ning madalama astme 190 külanõukogu territooriumi, alevid ja väikelinnad (Kurs 1990). 1991. aastal võeti vastu Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus kohalike omavalitsuste terminite ja korrastamise kohta. Selle järgi jagunes Eesti Vabariik Harju, Hiiu, Ida-Viru, Jõgeva, Järva, Lääne, Lääne-Viru, Põlva, Rapla, Saare, Tartu, Valga, Viljandi, Võru maakonnaks ning külanõukogud viidi üle omavalitsusliku valla staatusesse (Lepik 1998). Esimene Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus võeti vastu 1995. aastal (RT I 1995, 29, 356).



**Joonis 3.** Eesti administratiivne jaotus 1964. aastal (Uuet 2002).



**Joonis 4.** Eesti administratiivne jaotus 2013. aastal.



### **3. Andmed ja metoodika**

#### **3.1 Andmete päritolu**

Käesoleva bakalaureusetöö uurimuslikus osas tuginetakse nii sekundaarsetele kui ka primaarsetele andmetele. Sekundaarseteks andmeteks on ministeeriumide valitsemisalas olevate allasutuste, sihtasutuste, äriühingute, osaühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja mittetulundusühingute (edaspidi koondnimetusega asutused) loetelu. Lisaks on sekundaarseteks andmeteks kõikide nende asutuste struktuur, mille järgi on enamasti selgelt näha, kas asutuste tööpiirkonnad on Eestis regionaalselt jagatud või on neil ainult peakontor ja regionaalne jaotus puudub. Andmed pärinevad Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist (2013) ning ministeeriumide ja asutuste ametlikelt kodulehekülgedelt (Ministeeriumid 2013).

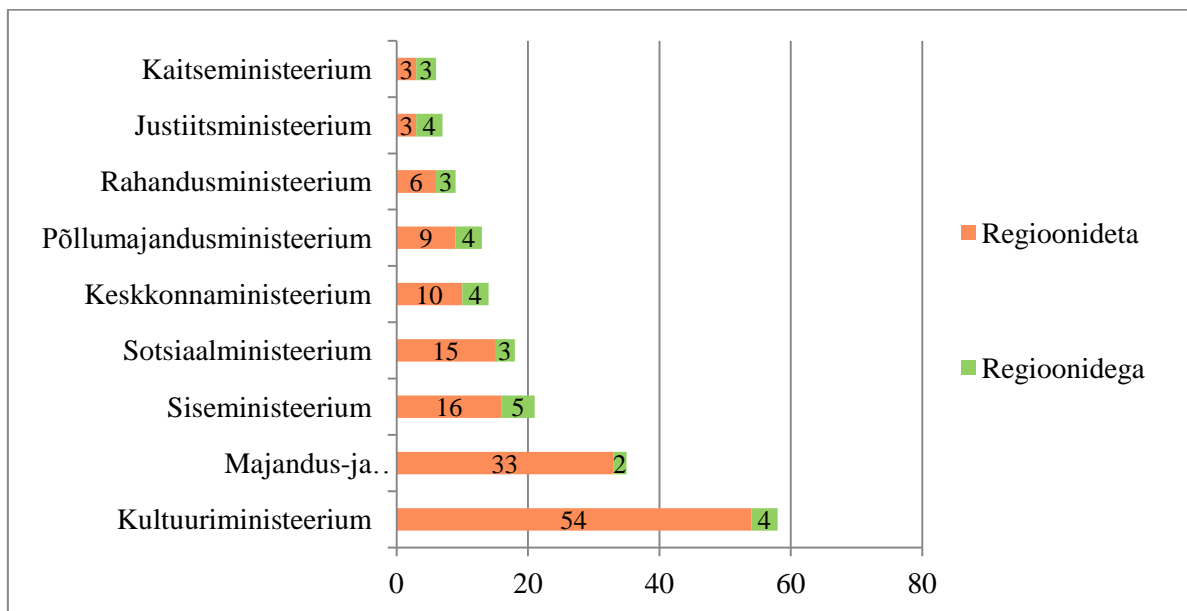
Primaarsed andmed on kogutud asutustelt e-kirjavahetuse teel. Selleks on saadetud e-kirjad neile asutustele, millel tuvastati eelnevate andmete põhjal tööpiirkondade regioonidesse jagunemine. Lisaks saadeti kontrolliks e-kirjad ka nendele asutustele, millel polnud kodulehekülje abil võimalik tuvastada, kas asutusel on regionaalne struktuur või mitte. Asutustele saadeti seitsme avatud küsimusega küsimustik, millega kontrolliti, kas koduleheküljel esitatud regioonide piirid on korrektsed ja kehtivad ning püüti lähemalt teada saada, miks on regioonide piirid just sellised (lisa 2). Kirjavahetused toimusid ajavahemikul 25.02.2013 – 09.05.2013.

#### **3.2 Analüüsi metoodika**

Algselt olid uurimise all kõigi 11 Eesti Vabariigi ministeeriumi valitsemisalad. Andmete uurimise ning kirjavahetuse teel selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ega Välisministeeriumi haldusalasse ei kuulu ühtegi asutust ega koostööpartnerit, mis oleks oma tööpiirkonnad Eestis regionaalset jaganud. Seega keskendub käesolev uurimistöö üheksa ministeeriumi valitsemisala uurimisele. Nendeks ministeeriumideks on: Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ning Sotsiaalministeerium.

Antud uurimistöö eesmärgi täitmiseks tuli kogutud asutuste loetelust eristada need asutused, mis on oma tööpiirkonnad regionaalselt jaotanud ning samas pidi olema täidetud nõue, et nende tööpiirkonnad kataksid terve Eesti territooriumi. Seega on tegemist üldkogumile toetuva uuringuga, sest vaatluse all on kõik ministeeriumide valitsemisalas olevad asutused, mis omavad regionaalset tööjaotust. Andmetega selgitakse välja Eesti sisemised piirid, mis on tekkinud regionaalse jaotuse tagajärjel. Andmed said valitud vastavalt püstitatud uurimistöö eesmärgile, eeldades nende asjakohasust uurimiseesmärkide saavutamisel ja nendel põhinevatel tulemuste esitamisel.

Kõikide asutuste loetelu (181) koondati esmalt MS Accessi andmebaasi, kust hiljem eraldati välja need asutused, mis omasid regionaalset tööpiirkondadeks jagunemist (33) (joonis 5). Jooksvalt täiendati andmebaasi asutustelt kirjavahetuse teel saadud vastustega. Andmeid korrastati ja organiseeriti lähtuvalt püstitatud uurimisküsimustele, korduval lugemisel ja analüüsimisel võrreldi vastuseid üksteisega, et saaks välja tuua nende sarnasusi ja erinevusi ning kõige sagedamini esinevaid väärtusi. Teisalt koostati juba organiseeritud andmete põhjal MS Excelit kasutades graafikud ja diagrammid.



**Joonis 5.** Üheksa ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste jagunemine regioonide olemasolu alusel (Ministeeriumid 2013).

Kogutud andmete põhjal kaardistati kõigi 33 asutuse tööpiirkonnad (lisa 1). Kaartide valmistamiseks on Maa-ameti geoportaalist 01.01.2013 seisuga alla laetud maakondade ning omavalitsusüksuste kihid. Kõikide regioonide moodustamiseks on aluseks võetud needsamad kihid, kuna enamasti kattuvad regioonide piirid Eestis esinevate haldusüksuste piiridega. Tarkvaraprogrammiga ArcGIS valmisid kõikide asutuste regioonide piiridega kihid. Kõikide kihtidega koos toimetamisel selgitati välja, kus kattuvad piirid kõige enam ja kus kõige vähem ning koostati vastav kaart. Täpsemaks analüüsiks valmistati kaart ka ainult nende asutuste piiridest, mille regioonid järgivad täielikult tänaste maakondade piire, kuid regioonide arv on väiksem kui 15.

Kaartide hilisemaks kujundamiseks on kasutatud Adobe Illustratort. Eesti varasemate halduspiiridega kattumist vaadeldi ja analüüsiti visuaalselt. Selleks asetati eelnevalt koostatud kaart, kus selgus piiride tugevus ning nõrkus kohakuti sisseskanneeritud varasemate Eesti administratiivjaotuse kaartidega.

## 4. Tulemused ja analüüs

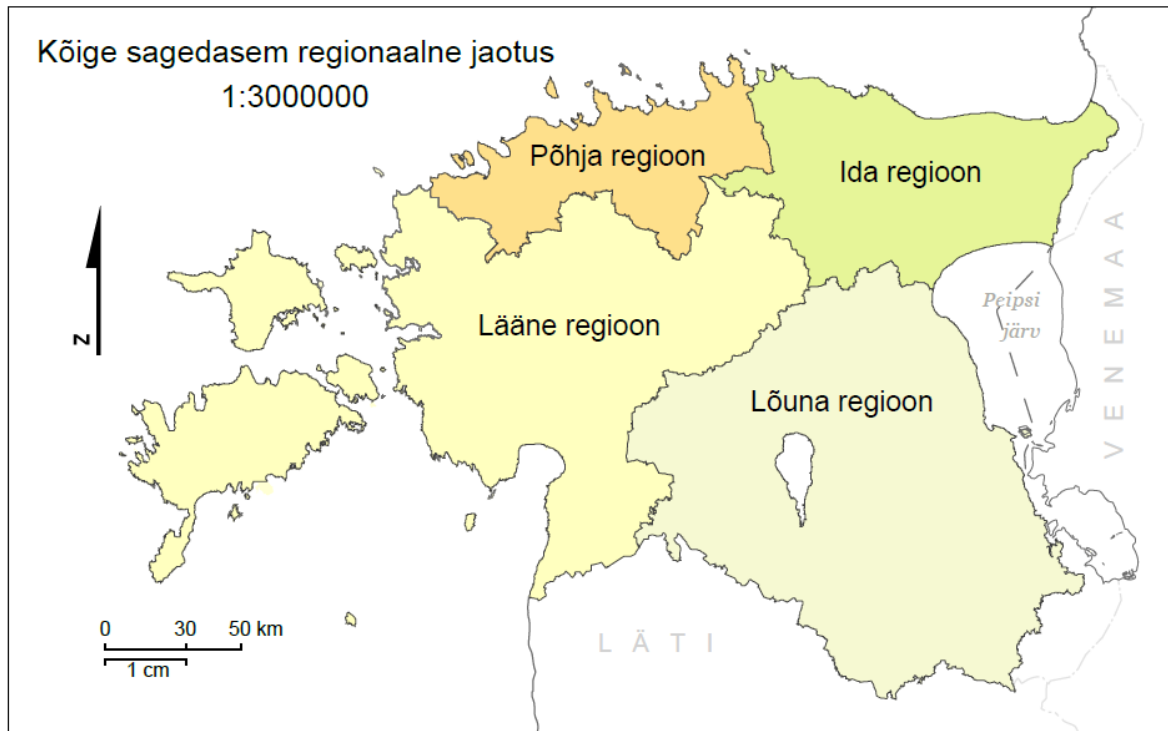
### 4.1 Regionaalse jaotusega asutused

Uurimise käigus selgus, et kokku on 33 riigiasutust, mis on Eesti regionaalselt osadeks jaganud. Need on Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI), Eesti Kultuurkapital (KULKA), Eesti Loto, Eesti Rahvusringhääling (ERR), Haigekassa, Häirekeskused, Jõudluskontrolli Keskus (JKK), Kaitseliit, Kaitsepolitsei amet (KAPO), Kaitseressursside Amet (KRA), Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon (KKI), Maa-amet, Maakohtud, Maanteeamet (MA), Muinsuskaitseamet, Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Prokuratuur, Põllumajandus Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA), Põllumajandusamet (PMA), Päästeamet, Rahvakultuuri Keskus, Riigi Kinnisvara AS (RKAS), Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK), SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK), Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT), Tarbijakaitseamet, Terviseamet, Tööinspeksioon, Töötukassa, Vanglad, Veterinaar- ja Toiduamet (VTA) (lisa 1).

Analüüsi käigus selgus, et kokku on 19 erinevat versiooni, kuidas Eesti on regionaalselt jagatud (lisa 3). Üks versioon nendest kattub täielikult tänaste maakondade jaotumisega, sest leidub asutusi, mis tegutsevad kõikides maakonnakeskustes ja mille regionaalne jaotumine ühtib maakondade, viieteistkümneks regiooniks, jagunemisega (joonis 3). Maakondade piiridega ühtivad seitsme asutuse regioonid. Need on Eesti Kultuurkapital, Keskkonnainspeksioon, Põllumajandusamet, Rahvakultuuri Keskus, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Töötukassa ja Veterinaar- ja Toiduamet.

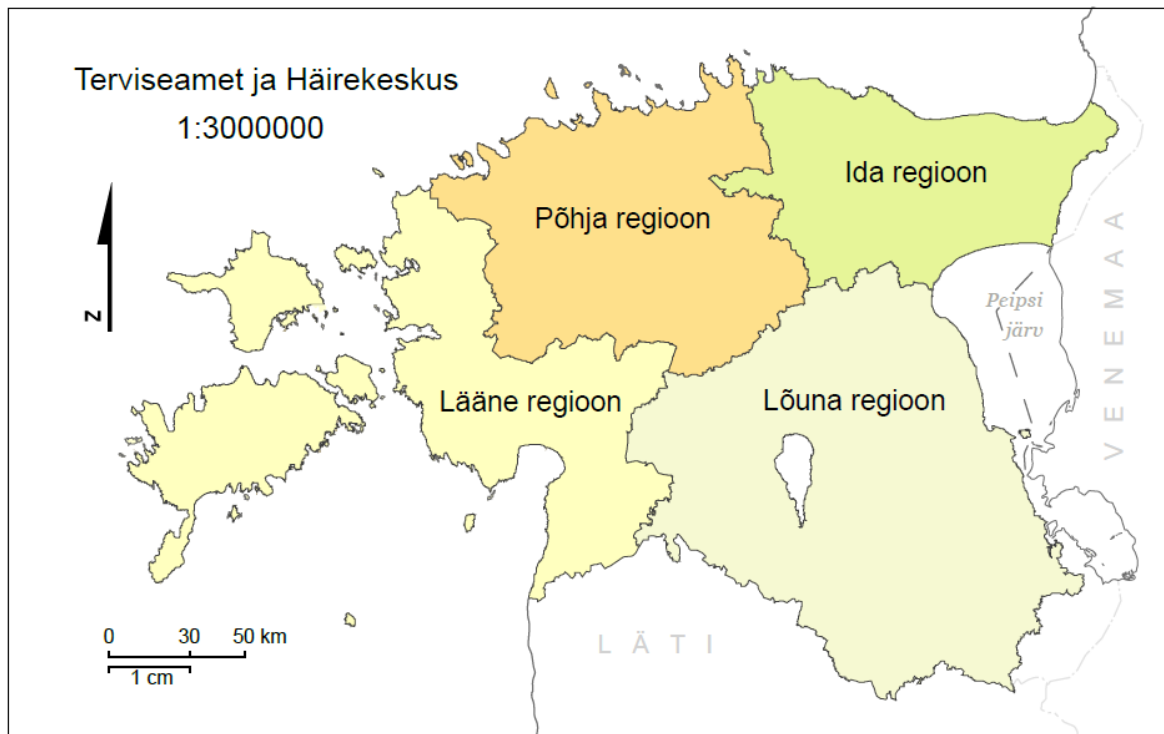
Valdavalt on siiski regioonid moodustatud kahte kuni nelja kõrvutiasetsevat maakonda liites. Kõige enam on Eesti territoorium jagatud neljaks regiooniks, ligi pooled asutused (48%) on oma tööpiirkonnad jaganud neljaks. Samas on kokku kaheksa erinevat varianti, kuidas Eesti territooriumile on neli regiooni moodustatud. Kõige sagedasem on, et Põhja regiooni kuulub Harjumaa, Lääne regiooni Hiiumaa, Järvamaa, Läänemaa, Pärnumaa ja Raplammaa, Ida regiooni moodustavad Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa ning Lõuna regiooni kuuluvad Jõgevamaa, Põlvamaa, Tartumaa, Valgamaa, Viljandimaa ja Võrumaa (joonis 6). Nii on oma territooriumi ära jaganud Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Prokuratuur,

Maakohtud, Tööinspeksioon, Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus.



**Joonis 6.** Kaheksa asutuse (EKEI, Prokuratuur, Maakohtud, Tööinspeksioon, Päästeamet, PPA, KAPO ja SMIT) regionaalne jaotus, ühtlasi ka kõige enam levinud jaotus.

Ühesugust regionaalse jaotust omavad veel Terviseamet ja Häirekeskus, nende regioonide piirid kattuvad täielikult (joonis 7). Ühtlasi selgus Häirekeskuse vastustest, et nende asutusel on plaanis 1. oktoobril 2013. aastal sisse viia muudatus regioonide piirides. Varasemad Põhja regiooni osad Raplamaa ja Järvamaa ühendatakse Lääne regiooniga, et asutuse regionaalne jaotus hakkaks kattuma Politsei- ja Piirivalveametiga. Seega saab kõige sagedasem jaotus käesoleva aasta sügisel ühe asutuse juurde (joonis 6).



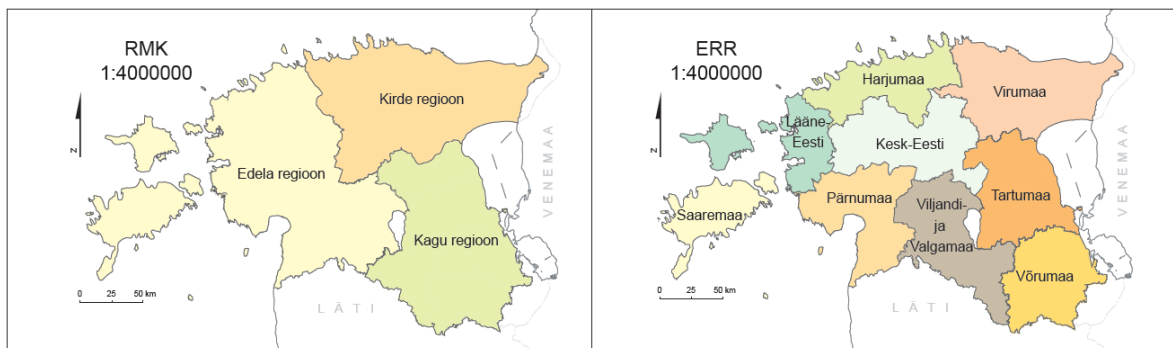
**Joonis 7.** Terviseameti ja Häirekeskuse kattuvad regioonide piirid.

## 4.2 Asutuste tekitatud piirid Eestis

Peaaegu kõikide asutuste regioonid kattuvad juba olemasolevate haldusüksuste piiridega. Kõige enam järgivad regioonide piirid kaasaegsete maakondade piire. Erandina saab välja tuua Riigimetsa Majandamise Keskuse, mis on Eesti jaganud kolmeks regiooniks ning piirid nende regioonide vahel osades kohtades ei ühti olemasolevate maakondade ega omavalitsuste piiridega (joonis 8). Asutus ise põhjendab, et sellised regioonid on tekitatud metsas tehtavate tööde mahtusid arvestades, moodustatud on sarnaste töömahtudega regioonid. Lisaks on arvestatud asutusesisest juhtimisahelat, et see toimiks edukalt ja et ühel juhul oleks optimaalne alluvate arv. Teise näitena saab tuua Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse, mis praegu on järginud regioonide moodustamises küll haldusüksuste piire, kuid vihjas oma vastustes, et kui peaks tekkima vajadus töökorraldust muuta, on nad valmis kaaluma ka maakondade piiridega sobitumise loobumisest.

Kui suuremalt osalt järgivad asutuste regioonide piirid maakondade piire, siis eraldi saab välja tuua Eesti Rahvusringhäälingu, Kaitseliidu ning Eesti Loto. Nende asutuste piirid

kattuvad teatud kohtadel omavalitsuste piiridega, ülejäänud piirid järgivad ikkagi maakondlikke piire. Nii on Kaitseliidul ja Eesti Lotol eraldi regioonina välja toodud Tallinn. Eesti Rahvusringhäälinguga on veidi keerulisem, sest asutusel on küll olemas tööpiirkondadeks jaotumine ning kaetakse terve Eesti, kuid samas võivad kohati erineda raadio korrespondendi piirkonnad tele omadest. Lisaks sellele ei ole Rahvusringhäälingu regioonide piirid nii kindlalt määratletud, sest aeg-ajalt kuulub Pärnumaa tööpiirkonda Lõuna-Läänemaa, kuna Lihula on võrdsel kaugusel nii Haapsalust kui ka Pärnust. Samas kattuvad siingi piirid peamiselt maakondade piiridega, ainuke erand on see, et Järvamaa ja Raplamaa ühisesse regiooni kuulub lisaks Põltsamaa omavalitsus ja seega joonistub piir kahe regiooni vahele mööda omavalitsuse piiri (joonis 8).

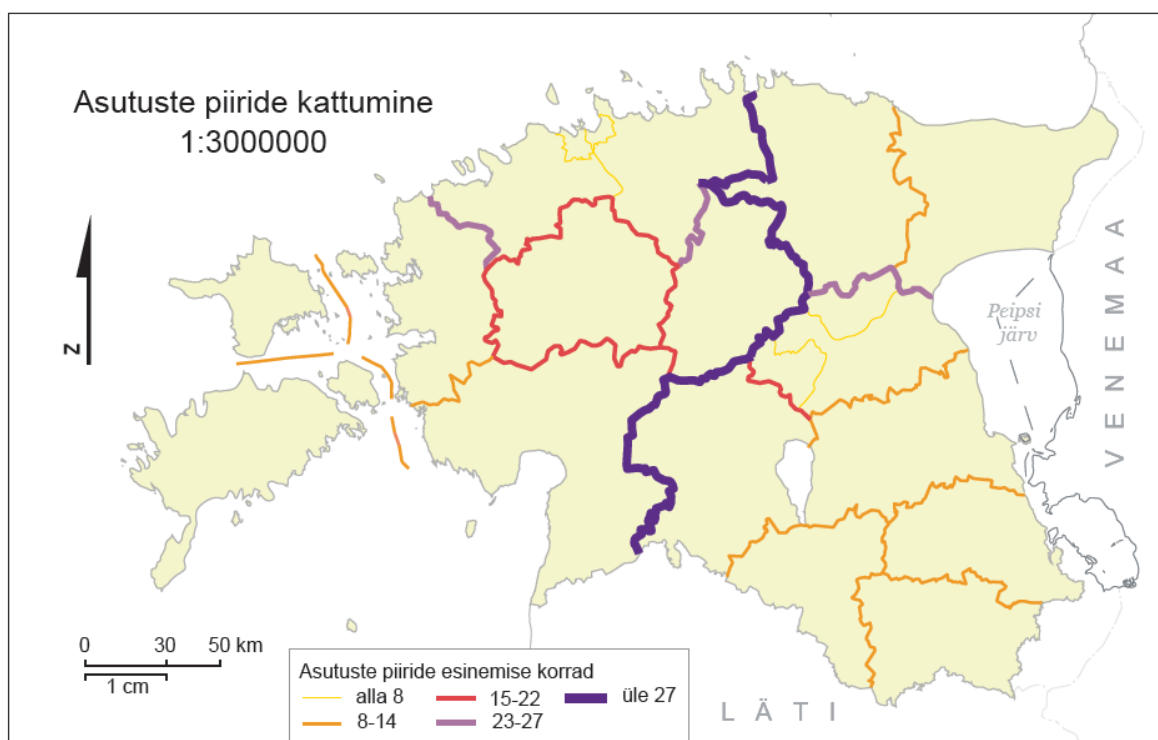


**Joonis 8.** Riigimetsamajandamise Keskuse ja Rahvusringhäälingu regionaalne jaotus.

Kui muidu on asutused moodustanud regionaalse jaotumise kõrvutiasetsevatest maakondadest, siis eraldi tuleks välja tuua Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Jõudluskontrolli Keskus, mille ühe regiooni moodustavad kaks maakonda, mis ei oma ühist piiri ega asetse kõrvuti. Täpsemalt on Jõudluskontrolli Keskuse tööpiirkonnad jagatud seitsmeks regiooniks ja ühe ühise regiooni moodustavad Harjumaa ning Pärnumaa. Asutuse vastustest selgus, et selliste piirkondade moodustamisel on arvestatud olemasolevate töötajate elukohta. Lähtutud on sellest, et kaugused maakonnakeskustes paiknevatesse kontoritesse ning klientide juurde oleksid mõistlikud.

### 4.3 Piiride kattumine

Kui võtta vaatluse alla kõikide asutuste regioonide piirid korraga, siis kõige vähem kattuvad piirid nendes kohtades, kus piirid ei joonu olemasolevate maakondade piiride järgi, vaid ühtivad omavalitsusüksuste piiridega või on lihtsalt asutuse enda äranägemise järgi moodustatud. Seega on kõige nõrgemad piirid ümber Tallinna linna ning mööda Põltsamaa valda ning lisaks jookseb nõrk piir Harjumaa ning Jõgevamaa keskelt (joonis 9). Uurides regioonide piire, mis järgivad tänaseid maakondade piire, selgus, et kõige nõrgemad piirid on Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa, Põlvamaa ja Võrumaa ning Hiiumaa ja Läänemaa vahel, mida poolitab ainult kaheksa asutuse regionaalne jaotus. Lisaks nendele võib Valgamaa ja Võrumaa, Valgamaa ja Põlvamaa ning Hiiumaa ja Saaremaa vahelisi piire suhteliselt nõrgaks lugeda, sest ainult kümne asutuse tööpiirkonnad joonistavad piiri nende maakondade vahele.



**Joonis 9.** Kõigi 33 vaatluse all oleva asutuse piiride esinemise korrad.

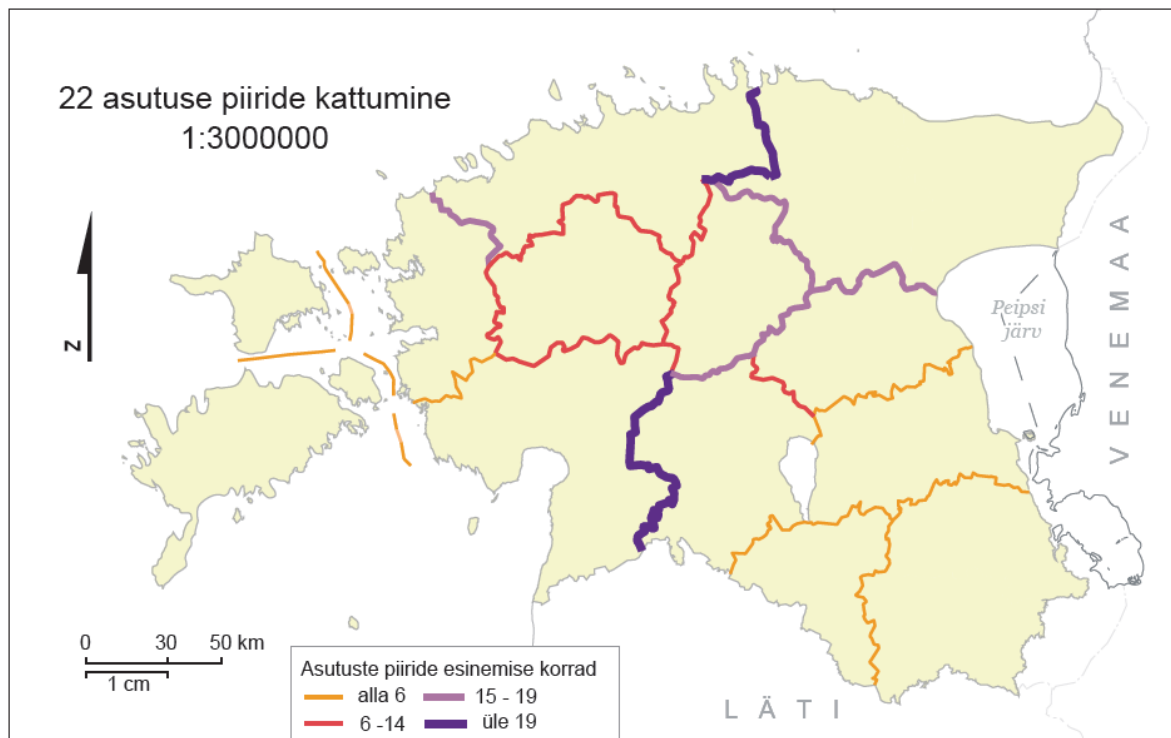
Kõige rohkem kattuvad piirid Harjumaa ning Lääne-Virumaa vahel, neid maakondi eraldab 32 asutuse regionaalne jaotus. Erandina on siin Riigimetsamajandamise Keskus, mille piir jookseb Harjumaa keskelt ja seega ei kuulu ainukesena nende asutuste hulka.



Järgmisena on tugevad piirid moodustunud Pärnu ja Viljandi ning Viljandi ja Järva maakondade vahele, mida eraldab 29 asutust. Lisaks on võrdlemisi tugevad piirid Järvamaa ja Lääne-Virumaa ning Järvamaa ja Jõgevamaa vahel, neid lahutab 28 asutuse regionaalne jaotus. Peale selle kattuvad piirid korduvalt Harjumaa ja Läänemaa (27 asutust) ning Harjumaa ja Järvamaa (24 asutust) vahel. Jõgevamaast eraldavad 27 asutust Ida- ja Lääne-Virumaa korraga, mis näitab seda, et Virumaa moodustab väga paljude asutuste jaoks ühtse regiooni. Kordagi ei ole koostanud ükski asutus regiooni, kuhu kuuluks Ida-Virumaa ja Jõgevamaa ilma Lääne-Virumaata või Lääne-Virumaa ja Jõgevamaa ilma Ida-Virumaata.

Üleüldiselt vaadates kattuvad piirid kõige vähem Lõuna-Eesti maakondade ning Lääne-Eesti maakondade vahel ning kõige selgem ja tugevam piir on moodustunud Eesti keskele, poolitades riigi Lääne- ning Ida-Eestiks. Kui vaadata maakondade põhiselt, siis Eesti keskel asuval Järva maakonnal, mis omab ühised piire tervelt kuue erineva maakonnaga, on ka kõige tugevamad piirid võrreldes teiste maakondadega. Kõige nõrgem piir on Järva maakonnal Raplamaaga, 51% asutustest liidab nad ühte regiooni. Kõige enam kattub Järvamaa piir Viljandimaaga, 29 asutust (88%) joonistavad piiri nende vahele.

Täpsemaks analüüsiks on võetud vaatluse alla need 22 asutust, mis on oma tööpiirkonnad Eestis regionaalselt koondanud väiksemaks arvuks kui 15 maakonda, aga samas järgivad alati tänaseid maakondade piire. Vaatluse all on EKEI, Haigekassa, Häirekeskus, JKK, Kaitsevägi, KAPO, Keskkonnaamet, KRA, MA, Maa-amet, Maakohtud, Muinsuskaitseamet, PPA, PRIA, Prokuratuur, Päästeamet, RKAS, SMIT, Tarbijakaitseamet, Terviseamet, Tööinspeksioon ja Vanglad ning välja on jäetud need seitse asutust, mille regionaalne jaotus kattub tänase maakondliku jaotusega ning need neli asutust, mis mõnes kohas ei järgi maakondade, vaid omavalitsuste piire. Sellise vaatlusega selgub, et kõik need asutused käsitlevad Ida-Virumaad ja Lääne-Virumaad, Põlvamaad ning Võrumaad ühtse territooriumina. Lisaks on märgata, et piirid kattuvad vähe Hiiumaa ja Läänemaa vahel, mida eraldab ainult ühe asutuse piir (JKK). Nõrk on veel Valga maakonna piir Võrumaa ja Põlvamaaga, mida samuti eraldab ainult üks asutus (PRIA). Peale selle kattuvad piirid vähe ka kõigi teiste Lõuna-Eesti maakondade ning Lääne-Eesti ja saarte vahel. Samas on ka siin näha, et kõige tugevamad piirid joonistuvad välja Eesti keskele, poolitades Eesti kaheks. Kõik 22 asutust eraldavad piiriga Harjumaa ning Lääne-Virumaa (joonis 10).



**Joonis 10.** Nende asutuste piirid, mille regioonid järgivad täielikult tänaste maakondade piire, kuid regioonide arv on väiksem kui 15.

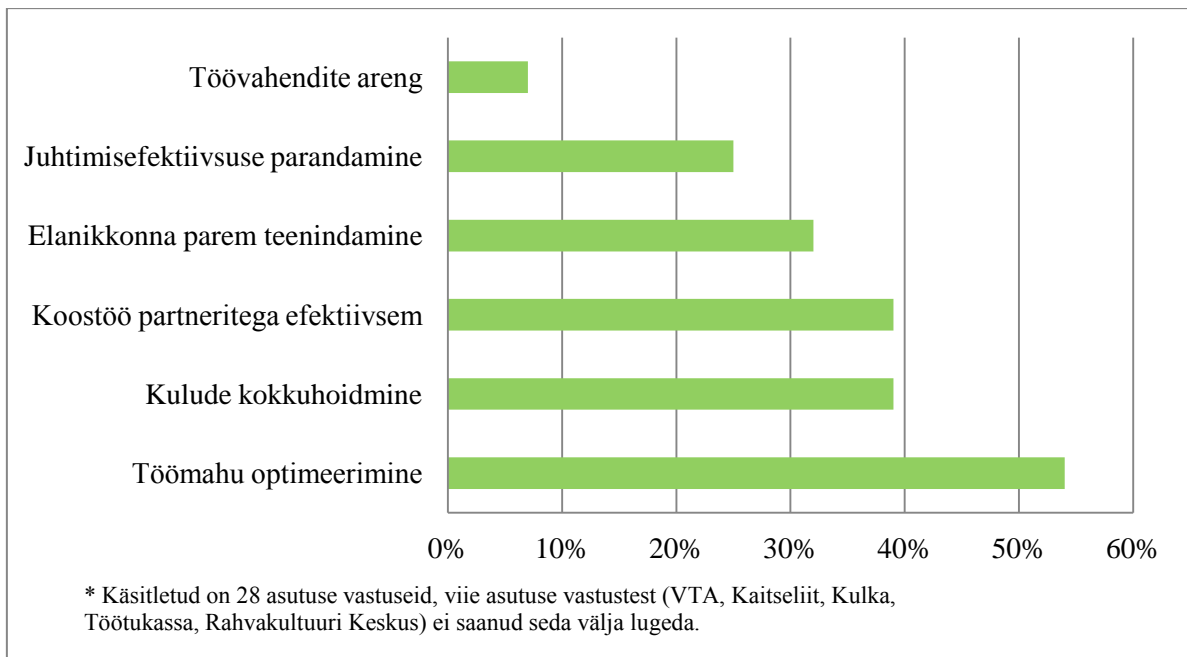
#### 4.4 Piiride tekkimine ning muutumine

Küsitlusega uuriti asutustelt nende regioonide moodustamise ajaloo kohta. Vastustest selgus, et asutuste piirid on korduvalt muutunud ning enamasti on piire muudetud seoses regioonide arvu vähendamisega. Andmeid analüüsid selgus, et tänased regioonid on tekkinud väga erinevatel aegadel. Välja võib tuua 2007. – 2010. aastate ajavahemiku, sest 46% asutuste tänastest regioonide piiridest pärinevad sellest ajast. Kõige varasem regionaalne jaotus, mis kehtib tänase päevani ja ei ühti 15 maakonnaks jagunemisega, on moodustatud Kaitseväl. Samas on näha, et sama ministeeriumi valitsemisalasse kuuluval Kaitseliidul on samuti varane regionaalne jaotus, mis kehtib tänaseni (tabel 1).

**Tabel 1.** Täna kehtivate regioonide piiride loomise aasta.

Aasta	Asutused
1994	Kultuurkapital
1998	Kaitsevägi
1999	Rahvakultuuri Keskus, Kaitseliit
2000	Häirekeskus, Veterinaar- ja Toiduamet
2001	Haigekassa, Riigi Kinnisvara
2002	Terviseamet, EKEI
2004	Maa-amet, Prokuratuur
2005	Kaitseressursside Amet, SA KIK
2006	Maakohtud, Päästeamet
2007	Rahvusringhääling, Kaitsepolitsei, Muinsuskaitseamet
2008	Tööinspeksioon, Vanglad, PRIA, RMK
2009	Jõudluskontrolli Keskus, Keskkonnaamet, Maanteeamet, Töötukassa
2010	Politsei- ja Piirivalveamet, Põllumajandusamet, Eesti Loto, SMIT
2012	Tarbijakaitseamet
2013	Keskkonnainspeksioon

Peamiselt on regioonide moodustamise põhjuseks olnud soov töökoormust asutusesiseselt ühtlustada (joonis 11) ning valdavalt on toimunud kõrvutiasetsevate maakondade üheks regiooniks liitmine, asutused on samm-sammu haaval tööpiirkondi kokku tõmmanud. Mitmel vaatluse all oleval asutusel on algselt olnud 15 regiooni, mis ühtivad maakondade piiridega. Kõrvutiasetsevaid maakondi on hakatud ühendama ja on tekkinud regioonidesse jaotumine. Näiteks Maanteeamet ootas küll haldusreformi, kuid kuna seda ei tehtud, siis moodustas ta ise algselt kuus ja läks järk-järgult üle neljale regioonile. Peale Maanteeameti on algselt olnud viisteist tööpiirkonda ka Maakohtutel, Tervisekaitseinspeksioonil (Terviseameti eelkäija), Tööinspeksioonil, Haigekassal, Politseil (Politsei- ja Piirivalveameti eelkäija) ja Päästeametil. Samas on ka sellised asutusi, millel algselt oli rohkem kui 15 maakonnapõhist tööpiirkonda, näiteks Prokuratuuril oli 1992. aastal 21 regionaalselt üksust, lisaks viieteistkümmele maakonnale oli kuus suuremat linnaprokuratuuri.



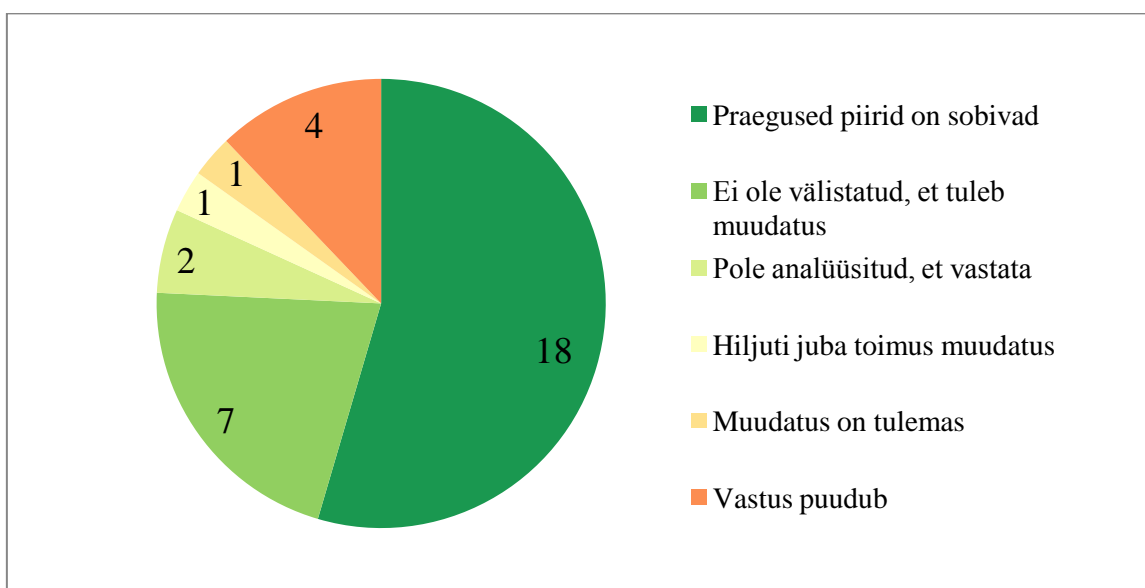
**Joonis 11.** Asutuste peamised praeguste regioonide moodustamise ja muutmised põhjused.

Erandina saab välja tuua Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oleva Keskkonnainspeksiooni, mis varasemalt koosnes neljast regioonist, kuid käesoleva aasta märtsis jõustus muudatus, mis nägi ette igasse maakonda ühe büroo moodustamist, seega mindi üle maakonnapõhisesse tööpiirkondade jagunemisse. Varem kattusid asutuste regioonide piirid Prokuratuuri ja Politsei- ja Piirivalveametiga, mis on asutuse põhilised partnerid. Muudatusega soovitakse tõsta asutuse kohalolekut maakondades ja et riikliku järelevalve teostamine ning sunni rakendamine oleksid efektiivsemad.

Eraldi tuleks välja tuua need asutused, mis on tegelikult esindatud igas maakonnas, aga regionaalne jaotus on tekkinud lähtuvalt regionaalsest juhtimisest. Siin väljendavad regioonide piirid eelkõige ühele juhile alluvat piirkonda, kus talle on antud administreerida mitu lähedalasuvat maakondlikku teenindusbürood. Selliselt toimivad näiteks Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olev PRIA ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olev Maa-amet. Lisaks nendele toimivad enam-vähem samamoodi Jõudluskontrolli Keskus ja Maakohtud.

## 4.5 Piiride tulevik

Käesolevas töös uuritavatest asutustest on üle poole praeguste kehtivate regioonide ja nendevaheliste piiridega rahul ning ei näe vajadust muudatuste tegemiseks (joonis 12). Samas väljendasid mitmed asutused oma vastustes, et piirid ei ole igavesed ja kui peaks tekkima vajadus tööpiirkondi muuta, siis seda ka tehakse. Terviseamet tõi välja, et nende tegevusele mõjub pärssivalt, et asutuse regioonide piirid ei kattu Päästeameti tööpiirkondadega, mis on Terviseameti suurim koostööpartner. Päästeameti Lääne päästkeskuse regiooni moodustavad Hiiumaa, Saaremaa, Pärnumaa, Läänemaa, Järvamaa ja Raplamaa. Samas Terviseametil kuuluvad nii Järvamaa kui ka Raplamaa Põhja talituse teeninduspiirkonda ja mõne hädaolukorra korral peavad staabis osalema nii Terviseameti Põhja kui Lääne talituse esindajad. Seega tuleb asutusel otsustada, kas tuleks sisse viia regioonide piiride muutmine.



**Joonis 12.** Kõigi antud töös käsitletud asutuste arvamus praeguste regioonide muutmise suhtes.

Piiride muutmist on juba mõjutanud ja kindlasti võib veel tulevikus mõjutada elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine. Näiteks Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas oleva Jõudluskontrolli Keskuse tänaseid regioonide piire on mõjutanud töövahendite areng, internetipõhised töövahendid võimaldavad teha teatud töid väiksema

ajakuluga. Samamoodi töid Maakohtud välja, et järjest enam kasutatav elektrooniline asjaajamine võib tulevikus viia vajaduseni piirkondlik jaotus üle vaadata.

Vastuste kogumise ajal selgus tõsiasi, et mõned piirid on Eesti territooriumilt juba kadunud ning on loobunud regionaalsetesse tööpiirkondadesse jaotumisest. Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluval Maksu- ja Tolliametil olid veel 2012. aasta novembris tööpiirkonnad regionaalselt jagatud, kuid detsembris toimus muudatus ja mindi üle ühe regiooni põhimõttele. Selle põhjustas e-teenuste suurenenud kasutamine, lisaks füüsiliste kontaktide vähenemine ning juhtimiseks alusinformatsiooni automatiseerimine. Teise näitena saab tuua Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluva Pensioniameti, mis enne 2010. aastat jagunes veel neljaks regiooniks, 2010. aastal loodi kaks regioon Põhja ja Lõuna Pensioniametid, mis ühendati 2013. aastal ning Pensioniameti nimetused kaotati üldse. Täna käsitletakse Eestit ühe regioonina ning tegemist on ühtse Sotsiaalkindlustusametiga.

## 5. Arutelu

### 5.1 Asutuste regioonide piiride seos Eesti haldusjaotusega

Käesolevas uurimistöös selgus, et asutuste regionaalse jaotuse piirid ühtivad enamasti olemasolevate maakondade piiridega. Väga üksikud on need korrad kui asutuse tööpiirkond ühtib mõne omavalitsusüksuse piiriga või ei järgi üldse olemasolevaid haldusüksuste piire. Kuigi asutuste regioonide piire võib pidada küllaltki uueks nähtuseks Eesti haldusjaotuse ajaloos, järgivad nad juba olemasolevaid struktuure. Olemasolevate struktuuride taastootmine toimub Paasi (1991) väitel igapäevaselt ja selles osalevad absoluutselt kõik inimesed, kas teadlikult või alateadlikult. Seega võib väita, et tänased maakondade piirid on pidevas taastootmises ka asutuste poolt, kes teevad seda teadlikult.

Praegused maakondade piirid on säilinud enam-vähem selliselt alates 1964. aastast kui Eesti territooriumil moodustati 15 maarajooni (Uuet 2002). Seega on juba ligi 50 aastat tagasi kehtima hakanud maarajoonide piirid tänaseni pidevalt taastootmises. Tõenäoliselt ei toimu ka lähiaastatel suuremat muutust, sest praegu on üksikutes kohtades olemasolevate haldusüksuste piiride järgimisest loobunud vaid Riigimetsamajandamise Keskus ning ainult Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus vihjas oma vastustes sellele, et nad võivad tulevikus loobuda olemasolevate piiride järgimisest.

Õigupoolest saab tänaste asutuste regioonide piiride taastootmisega juba veel varasemasse aega minna. Kui 1950. aastaid võib pidada Eesti haldusjaotuses suurte muudatuste perioodiks, kus olemasolevad piirid likvideeriti ja seati sisse rajoonide ja külanõukogude võrk, siis tegelikult on täna taastootmises suures osas need samad piirid, mis olid Eesti territooriumil enne 1950. aastat. Kui vaadata, kus asutuste piirid on kõige tugevamad ja kus kõige nõrgemad, saab seose tuua 1920. aastast kehtima hakanud Eesti maakondade halduspiiridega, mis säilisid ka 1939. aastal Endel Krepi poolt koostatud vallareformi käigus.

Sel ajal käsitleti Ida-Virumaad ja Lääne-Virumaad ühtse territooriumina, mida täna väga suur hulk (76%) asutustest samuti ühtse territooriumina käsitlevad. Tegelikult ongi kuni 1949. aastani Virumaad Eesti territooriumil enamasti ühtse regioonina käsitletud (Kurs 1990). Seega võib öelda, et seda regiooni taastoodetakse sellisena juba väga ammu ajast, minnes tagasi muinasaega kui on teada esimesed märgid haldusjaotusest Eesti

territooriumil. Sama kehtib ka piiriga Hiiumaa ja Läänemaa vahel, mida täna eraldab ainult kaheksa asutuse regionaalne jaotus ning mida nii 1920. aastal kui ka juba muinasajal käsitleti ühtse territooriumina. Alles 1946. aastal eraldati Läänemaast Hiiu maakond (Lepik 1998). Samasugune seos on olemas ka Lõuna-Eestiga, kus täna on asutuste regionaalse jaotusega tekkinud piirid suhteliselt nõrgad ja kui vaadata 1920. aastate maakondade piire, siis seal käsitletakse samuti Põlvamaad ning Võrumaad ühtse regioonina.

1713. aastast kuni 1917. aastani jagunes praeguse Eesti Vabariigi territoorium kahe kubermangu vahel (Lepik 1998). Ehk üle 200 aasta oli Eesti territooriumil selge piir Põhja- ja Lõuna-Eesti vahel. Kui vaadelda antud töö tulemustes selgunud asjaolu, et kõige tugevam piir joonistub hoopis Ida- ja Lääne- Eesti vahele, siis saab öelda, et kubermangude vaheline piir ei ole tänapäeval nii selgelt taastootmises. Seega tuleb asutuste regionaalse jaotumisega tekkinud tugevat piiri Eesti keskel seletada sellega, et see järgib küllaltki palju muinasaegsete maakondade piire. Näiteks Harjumaa ja Lääne-Virumaa vahel oli juba siis selge piir ning sama kehtib ka 1920. aastatel eksisteerinud maakondliku jaotusega.

Kindlasti tuleb ära märkida asjaolu, et antud töös ei ole vaatluse all olnud Eesti sisemised looduslikud piirid. See oleks kindlasti üks võimalus antud uurimistöö edaspidise uurimise jätkamiseks, sest võib eeldada, et tänaste asutuste moodustatud regioonide tugevad piirid Eesti keskel võivad mingil määral ühtida piiriga, mis jagab Eesti alad Kõrg- ning Madal-Eestiks.

## **5.2 Kas piirid võivad olla kadumas?**

Eesti halduspiirid on ajaloos väga palju muutunud ja nagu ka Paasi (1996) on rõhutanud, siis piirid muutuvadki ajaloo jooksul pidevalt. Antud töös vaatluse all olnud asutused on oma regionaalse jaotuse piire mitmel korral muutnud ning enamasti on toimunud regioonide ühendamise, millega on vähendatud Eesti territooriumil eksisteerivate piiride arvu ja tugevust, samas on teiste piiride tugevust sellega rohkem rõhutatud. Kui vaadelda, kus piirid kõige rohkem kattuvad, võib eeldada, et asutused üritavad teadlikult või alateadlikult Eesti haldusjaotuse muutmist suunata.



Berg (2000) on toonud välja asjaolu, et 21. sajandil on piirid muutunud nõrgemaks kui kunagi varem. Samuti selgus käesolevas töös, et osad piirid Eesti territooriumil on muutunud nõrgemaks ja võib eeldada, et paarikümne aasta pärast võivad sellised poliitilised piirid üldse Eesti territooriumilt kaduda. Näiteks poliitiline piir Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa vahel, mida praegu juba 76% asutustest käsitleb ühtse regioonina ning ajalooliselt pole seal samuti selget piiri eksisteerinud. Siin tuleb rõhutada just poliitilise piiri nõrkust, sest kui uurida edasi ka kultuurilisi, sotsiaalseid ning looduslike piire, võivad tekkida teistsugused järeldused. Samuti võib näitena tuua piiri Jõgevamaa ning Tartumaa vahel, mida käsitleti 1949. aastani enamasti ühtse regioonina ning täna teevad seda 64% vaatluse all olevatest asutustest.

Inimeste mobiilsusel ja elektrooniliste vahendite kiirel arengul on suur roll piiride kadumisel. Paasi (2010) on lisanud, et regioonide tekkimist ning muutumist mõjutavad infrastruktuur, transpordivõrgud, kommunikatsioonivõrgustikud, arvutid, Internet ja mobiiltelefonid. Nii on hiljaaegu kadunud Maksu- ja Tolliameti regionaalse jaotumise piirid ning Pensioniameti piirid. Samuti viitasid mõned teised asutused oma vastustes sellele, et kasvav elektrooniline asjaajamine võib tuua kaasa osade piiride nõrgemaks muutumise või kadumise.

Kuigi piirid võivad tänapäevases maailmas järjest nõrgemaks muutuda ning regioonid on samuti pidevas muutumises, on Paasi (2009) rõhutanud, et piiride ja regioonide uurimine on siiski tänapäeval vajalik. Ühtlasi selgus antud uurimistöös, et üle poole asutustest ei näe lähiajal vajadust regioonide ümberkorraldamises ega piiride muutmises. Samas oli asutusi, kes väitsid, et piiride muutmine pole välistatud, kuna miski pole igavene, kuigi praegu ei pea nad seda vajalikuks. Edaspidi saakski lähemalt uurida, kuidas üha enam kasutatav elektrooniline asjaajamine mõjutab piiride muutumist.

### **5.3 Kas asutuste tekitatud piirid võivad suunata Eesti halduspiiride muutumist?**

Zimmerbaueri (2013) on ära märkinud, et järjest enam on riigisiseste regioonide tekkimisel täheldatud altpoolt tulevat algatust. Käesolevas töös uuritud asutuste regionaalse jaotuse tekkimine ja muudatusettepanekute algatused on enamasti tulnud asutuse siseselt ning

hiljem kehtestatud ministri või Vabariigi Valitsuse määrusega. Kuna 79% vaatluse all olevatest asutustest omavad teistsugust regionaalset jaotust kui tänane ametlik 15 maakonnaks jagunemine võib järeldada, et asutuste jaoks on ennast ammendanud Eesti territooriumi 15 eraldi maakonnaks jagamine. Samas järgivad üldjuhul asutuste moodustatud regioonid olemasolevate maakondade piire, seega on võimalik, et asutused püüavad suunata tänast Eesti halduspiiride muutumist. Kuna riik ise ei ole Eesti haldusjaotuses pärast taasiseseisvumist märgatavaid ümberkorraldusi teinud, aga pidevalt räägitakse selle vajalikkusest, siis võibki järeldada, et asutused püüavad riigi otsuseid mingil määral suunata, rõhutades teatud piire. Kindlasti tuleks välja tuua, et juba praegu on kaheksa asutuse regionaalne jaotus täpselt samasuguste piiridega ning käesoleva aasta lõpul lisandub üheksas asutus, mis viitab sellele, et rõhutatakse just kindlaid piire ja osad piirid jäävad nõrgemaks.

Kui seostada asutuste tekitatud regioonide Paasi (1986) regioonide institutsionaliseerumise teooriaga, võib järeldada, et esimene etapp ehk regioonide territoriaalse kuju tekkimine on juba toimunud. On olemas kindlad piirid regioonide vahel. Samas on 19 erinevat varianti, kuidas asutused on oma tööpiirkonnad jaganud ja seega on Eesti territooriumile tekkinud väga palju erinevaid regioone. Erinevate regioonide tekkimise põhjuseks võib pidada seda, et asutused on avaldanud ise soovi oma territooriumide moodustamiseks ja teinud need enamasti sellised, nagu ise kõige õigemaks ja kasulikumaks peavad. Lisaks on kõikide asutuste regioonide moodustamine toimunud väga erinevatel aegadel. Puudunud on riigi poolt ühtne poliitika, sest isegi sama ministeeriumi haldusalasse kuuluvatel asutustel ei ole enamasti ühesugust regionaalset jaotust.

Teine institutsionaliseerumise etapp kui sümbolistliku kuju tekkimine ei ole asutuste regioonidesse jaotumises veel niimoodi eristatav. Paasi (1986) väitel on regiooni nime tekkimine kõige selgem sümbolistliku kuju tunnus. Asutuste regioonidel on tõepoolest tekkinud nimed, aga jällegi pole koostööd tehtud ning puudub ühtne struktuur. Nii on erinevad asutused Lääne-Virumaa ja Ida-Virumaa ühist regiooni nimetanud nii Ida, Viru kui ka Kirde regiooniks.

Seega on osaliselt toimunud nende regioonide institutsionaliseerumine. Kuna asutused on regioone erinevalt moodustanud, võib seda pidada takistuseks, et tekkikski lõpuks Eesti ametlik haldusjaotus, mis jagaks Eesti näiteks neljaks regiooniks. Samas võib järeldada, et liigutakse asutuste poolt ühtse regionaalse jaotumise poole. Juba praegu on kaheksa asutust

ühesuguse regionaalse jaotusega ja selle aasta lõpus lisandub üheksas ning Terviseameti vastustest võis välja lugeda, et mõeldakse samuti selliste piiride moodustamise üle. Siinkohal jääb õhku küsimus, et kas läbi asutuste hakkabki Eestis tekkima üleminek 15 maakonnaks jagunemise asemel neljaks regiooniks.

Kõige probleemsem võib olla institutsionaliseerumise neljas etapp, mil regioon peaks saama osaks regionaalsüsteemist ja laiemast sotsiaalsest teadvusest (Paasi 1986, 1996, 2009). Praegu on inimeste regionaalne identiteet seotud pigem maakondadega ja kuna asutustel on kokku 19 erinevat versiooni Eesti regionaalsest jaotusest, ei ole need regioonid saanud osaks regionaalsüsteemist. Oleks kõigil asutustel ühtne regionaalne jaotus, võib eeldada, et tekiks ka inimestest regionaalne teadvus.

## 6. Kokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli uurida Eesti riigi sisemisi piire, mis on moodustatud ministeeriumide valitsemisalassee kuuluvate allasutuste, sihtasutuste, äriühingute, osaühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja mittetulundusühingute tööpiirkondade regioonidesse jaotumise teel. Selleks selgitati esmalt välja kõik asutused, mis omavad regionaalselt jaotust ning kaardistati nende piirid. Valmistatud kaartide abil uuriti lähemalt, kus piirid kattuvad kõige rohkem ning kus kõige vähem. Lisaks analüüsiti, miks on tekkinud just sellised piirid.

Töö käigus selgus, et 33 asutust on oma tööpiirkonnad Eestis regionaalselt jaganud ning Eesti territooriumile joonistub nende tõttu palju erinevaid piire. Kokku on 19 erinevat versiooni, kuidas on regioonid moodustatud. Kõige enam on Eesti territoorium jagatud neljaks regiooniks, ligi poolte asutuste (48%) tööpiirkonnad koosnevad neljast regioonist. Samas on kaheksa erinevat versiooni, kuidas neli regiooni Eesti territooriumile on moodustatud. Enamasti järgivad asutuste regioonide piirid tänaseid maakondade piire, leidub ainult üksikuid asutusi, mis juhinduvad teatud kohtadel omavalitsuste piiridest. Üksnes Keskkonnaministeeriumi valitsemisalassee kuuluv Riigimetsamajandamise Keskus on moodustanud oma regioonide vahele piire, mis ei kattu haldusüksuste piiridega.

Piiride kattumist uurides selgus, et kõige vähem langeb asutuste tööpiirkondade jaotumise piir kokku Ida-Virumaa ja Lääne-Virumaa vahel. Seda tulemust saab seostada Eesti halduspiiride ajalooga, sest alles alates 1949. aastast hakati neid kahte territooriumi eraldi haldusüksustena käsitlema. Lisaks on suhteliselt nõrgad piirid Lõuna-Eesti ning Lääne-Eesti maakondade vahel. Kõige enam kattuvad asutuste tekitatud piirid Harjumaa ja Lääne-Virumaa, Pärnumaa ja Viljandimaa ning Järvamaa ja Viljandimaa vahel. Eesti keskele joonistub tugev piir, jagades riigi Ida- ning Lääne-Eestiks. Sellistest tulemustest võib järeldada, et asutuste poolt on rohkem taastootmises need piirid, millel on pikem ajalugu Eesti haldusjaotuses. Juba muinasmaakondade vahel oli olemas piir Harjumaa (Revala) ja Lääne-Virumaa (Virumaa) vahel.

Asutuste vastuseid analüüsides selgus, et tööpiirkondade piirid on aja jooksul korduvalt muutunud. Peamiselt on regioonide arvu vähendatud ning seetõttu on ümber kujunenud ka piirid. Valdavalt on regioonide ühendamise põhjuseks asutusesisese töökoormuse ühtlustamine ning soov kulusid kokku hoida ja partneritega koostööd efektiivsemaks

muuta. Mitmel vaatluse all olevast asutusest on algselt olnud 15 maakonnapõhist tööpiirkonda, kuid aja jooksul on ühendatud kõrvutiasetsevad maakondi üheks regiooniks.

Tänaseid asutuste regionaalse jaotumise teel tekkinud piire on mõjutanud ja kindlasti võib veel tulevikus mõjutada elektroonilise asjaajamise osakaalu suurenemine. Töövahendite areng, füüsiliste kontaktide arvu vähenemine ning inimeste mobiilsus on juba praeguseid asutuste piire nõrgemaks muutnud. Samas selgus tulemustest, et üle poolte asutustest ei näe vajadust oma tänaseid regioone ümber korraldada ega piire muuta. Seega on piiride ja regioonide uurimine ka siiski tänapäeval vajalik.

## **7. Tänuavaldused**

Eeskätt kuuluvad minu tänusõnad juhendaja Jussi Sakari Jauhiainenile, kelle soovitused ja ideed olid abiks töö valmimisel. Kindlasti tahan tänada kõiki ametnikke, kes olid lahkesti nõus vastama minu küsimustele ja seega olid suureks abiks töö läbiviimiseks vajalike andmete kogumisel. Palju tänu Raivo Aunapile, kes andis töö algetapis soovitusi kaartide osas ning Garri Raagmaale, kelle abiga sai võimalikuks ligipääs kirjandusele. Aitäh Janikale ja Kädlile asjalike nõuannete eest.

## 8. Summary

### **The Geography of Internal Borders in Estonia**

A border is a real or imaginary line that separates two spatial entities from each other. The internal borders within a state may be created of natural, political, cultural or social borders. This research focuses on the internal political borders of Estonia that have emerged as the result of the division of the territory of Estonia into regions under the administration of subunits of different ministries, as well as foundations, business associations, companies, legal entities in public law and non-governmental organisations.

The purpose of the work was to identify all agencies that have regional division, to map their boundaries, and to study in more detail where their borders coincide to the greatest extent and where to the least extent. It was also tried to analyse why these boundaries are like they are. In order to get a clearer idea of the emergence of regions and borders, the theoretical part of the work gives an overview of the nature of the concepts of region and border, and the institutionalisation process of regions. In addition to that, the work contains a survey of the history and formation of the administrative borders of Estonia.

Secondary data were obtained from the national register of state and local government institutions and the official websites of ministries. Primary data have been collected from the agencies through e-mail interviews, and later organised and analysed according to research questions. Besides that, the maps of the regional division of all agencies that were examined were drafted on the basis of all data.

During the research, it became clear that there are 33 agencies that have divided Estonia regionally, and in most cases the borders of the regions of agencies follow the county (*maakond*) borders of today. The borders of some agencies in certain places follow the borders of local governments, and only one agency has drawn borders between its regions that do not coincide with the borders of administrative units – this is the State Forest Management Centre under the jurisdiction of the Ministry of the Environment. It also became evident when analysing the data that most often the territory of Estonia is divided into four regions. Usually such regions are formed of 2–4 neighbouring counties.

In most cases the borders established by agencies coincide with the borders between Harjumaa and Lääne-Virumaa, Pärnumaa and Viljandimaa, and Järvamaa and

Viljandimaa. The weakest border in its turn is between Ida-Virumaa and Lääne-Virumaa, nearly all agencies treat this territory as one region. The borders coincide less with the borders between the counties of Southern Estonia and Western Estonia. It may be concluded from this result that the borders that have longer history in the administrative division of Estonia are more used by the agencies. For example, in the history of the administrative division of Estonia, Ida-Virumaa and Lääne-Virumaa were mostly treated as one territory until 1949.

The analysis of data has shown that in the course of time the borders of agencies have been constantly changing, and most often the borders have been changed when the number of regions has been reduced. The main reasons for the changes has been the need to unify workload within the agency, cut expenses and to make cooperation with partners more effective. Several of the agencies examined initially had 15 regions that coincided with the boundaries of the counties. Step by step the regions neighbouring counties have been merged, and this has resulted in regional divisions.

The existing borders that have been established through regional division of agencies have been influenced and most probably will be influenced in the future by the increase of electronic management. The tools develop and become more and more internet-based, the number of physical contacts has decreased, people have become more mobile. Although the borders may become increasingly weaker in today's world and the regions are also constantly changing, Paasi (2009) has emphasised that studying borders and regions is still important in today's world. This research also showed that more than half of the agencies do not consider it necessary to reorganise the regions they have today or change the borders. Thus a question remains whether the division of Estonia into 15 counties is beginning to exhaust itself in the opinion of the agencies, and if larger regions are preferred to that.



## 9. Kasutatud kirjandus

**Antonsich, M.** (2007). Territory and Identity in the Age of Globalization: The Case of Western Europe. University of Colorado at Boulder, 224-258.

**Berg, E.** (1996). Eesti tähendused, piirid ja kontekstid. Tartu Ülikooli Kirjastus, 9-14.

**Berg, E.** (2000). Eesti piiride poliitiline geograafia. Inimesed, ühiskonnad ja ruumid. Toimetanud J. S. Jauhiainen ja H. Kulu. Publicationes Instituti Geographici Universitatis Tartuensis, 87, 99-101.

**Gilbert, A.** (1988). The new regional geography in English and French-speaking countries. Progress in Human Geography, 12, 208-228.

**Harley, J. B.** (1989). Historical Geography and the Cartographic Illusion. Journal of Historical Geography, 15, 80-91.

**Hartshorne, R.** (1939). The Nature of Geography: A Critical Survey of Current Thought in the Light of the Past. The Association Lancaster, 250-284.

**Jauhiainen, J. S.** (2000) Regional Development and Regional Policy European Union and the Baltic Sea Region. University of Turku, 1-8.

**Krepp, E.** (1938). Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis. Tartu Ülikooli majandusgeograafia seminari üllitised, 25, 40-56.

**Kurs, O.** (1990). Geograafid Eesti haldusüksuste ja haldusjaotuse uurijatena. Eesti Geograafia Seltsi aastaraamat 25, 67-74.

**Lepik, L.** (1998). Eesti haldusüksuste muutused kaartidel 1919. – 1997. aastal. Tartu Ülikool, 4-20.

**Paasi, A.** (2010). Regions are social constructs, but who or what „constructs“ them? Agency in question. Environment and Planning A, 42 (10), 2296-2301.

**Paasi, A.** (2009). The resurgence of the „Region“ and „Regional Identity“: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. Review of International Studies, 35, 121-146.

**Paasi, A.** (2002). Place and region: regional worlds and words. *Progress in Human Geography*, 26 (6), 802-811.

**Paasi, A.** (1996). Territories, boundaries and consciousness : the changing geographies of the Finnish-Russian border. New York: John Wiley & Sons, 17-38.

**Paasi, A.** (1991). Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. *Environment and Planning A*, 23 (2), 239-256.

**Paasi, A.** (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia*, 164 (1), 105-146.

**Prescott, J. R. V.** (1978). Boundaries and frontiers. Croom Helm London, 13-32.

**Raagmaa, G.** (2002). Regional Identity in Regional Development and Planning. *European Planning Studies*, 10 (1), 55-76.

**Zimmerbauer, K.** (2013). Unusual Regionalism in Northern Europe: The Barents Region in the Making. *Regional Studies*, 47 (1), 89-103.

**Uuet, L.** (2002). Eesti haldusjaotus 20. sajandil: teatmik. Eesti Riigiarhiiv.

**Weiss, R.** (1962). Cultural boundaries and ethnographic maps. In Wagner, P., Mikesell, M., eds, *Readings in cultural geography*. Chicago: University of Chicago Press, 62-74.

## **Internetiallikad:**

**Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.** Riigikogu otsus. 22.02.1995 // RT I 1995, 29, 356. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032013003> (28.04.2013).

**Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Eesti-Vene riigipiiri leping.** Vabariigi Valitsuse otsus 18.05.2005 // RT II 2005, 18, 59. <https://www.riigiteataja.ee/akt/916751> (06.05.2013).

**ESF, Riigikantselei** (2009). Regulatsioonide regionaalsete mõjude hindamise metoodikad. E-õppevahend. [http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus2/32\\_regioonid.html](http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus2/32_regioonid.html) (26.04.2013).

**Ilves, T. H.** (2012). Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves Eesti Vabariigi 94. aastapäeval Tartu Vanemuises, 24. veebruaril 2012.  
<http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/7130-vabariigi-president-toomas-hendrik-ilves-eesti-vabariigi-94-aastapaeval-tartu-vanemuises-24-veebuaril-2012/index.html>  
(11.05.2013).

**Maa-ameti geoportaal** (2013). Haldus- ja asustusjaotus.  
<http://geoportaal.maaamet.ee/est/Andmed-ja-kaardid/Haldus-ja-asustusjaotus-p119.html>  
(25.02.2013).

**Ministeeriumid** (2013).

- Justiitsministeeriumi haldusala. <http://www.just.ee/haldusala> (09.05.2013).
- Kaitseministeeriumi valitsemisala. <http://www.kmin.ee/et/valitsemisala>  
(09.05.2013).
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala. <http://www.envir.ee/608> (09.05.2013).
- Kultuuriministeeriumi valitsemisala. <http://www.kul.ee/index.php?path=0x1x784>  
(09.05.2013).
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala.  
<http://www.mkm.ee/326184/> (09.05.2013).
- Põllumajandusministeeriumi valitsemisala. <http://www.agri.ee/valitsemisala/>  
(09.05.2013).
- Rahandusministeeriumi valitsemisala. <http://www.fin.ee/valitsemisala>  
(09.05.2013).
- Siseministeeriumi valitsemisala. <https://www.siseministeerium.ee/9691/>  
(09.05.2013).
- Sotsiaalministeeriumi haldusala. <http://www.sm.ee/meie/kontaktid/haldusala.html>  
(09.05.2013).

**Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register** (2013).  
<http://register.fin.ee/register/index.php> (09.05.2013).

**Riigikontroll** (2010). Riigi teenuste kättesaadavus maakondades.  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2132/> (09.05.2013).

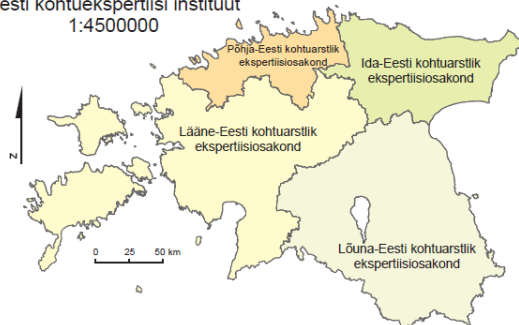
**Riigipiiri seadus.** Riigikogu otsus 03.06.1994 // RT I 1994, 54, 902.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012022> (17.05.2013).

## Lisad

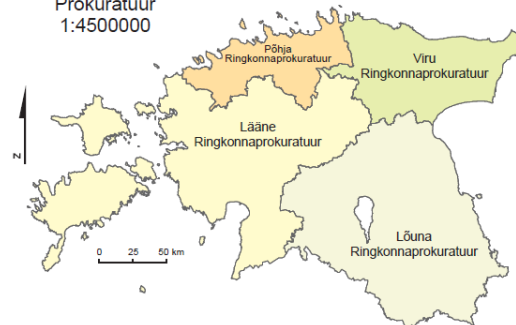
### Lisa 1. Asutuste regioonide piirid.

#### Justiitsministeeriumi valitsemisala:

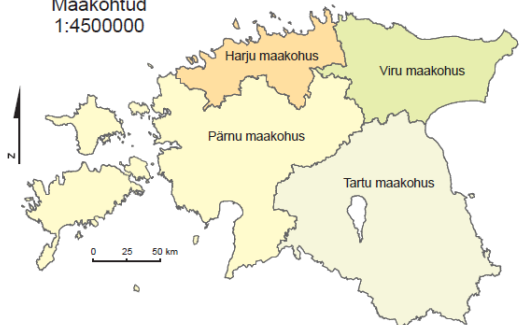
Eesti kohtuekspertiisi instituut  
1:4500000



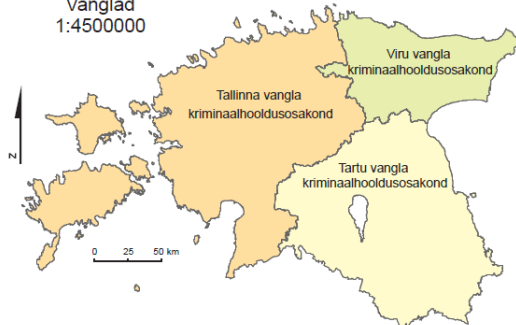
Prokuratuur  
1:4500000



Maakohtud  
1:4500000

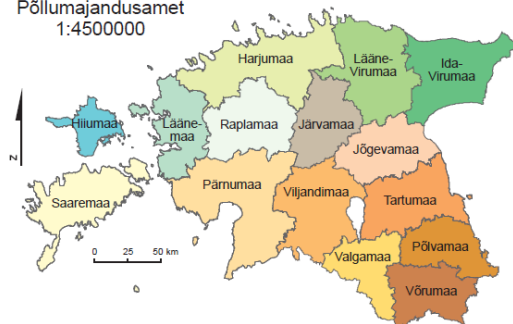


Vanglad  
1:4500000

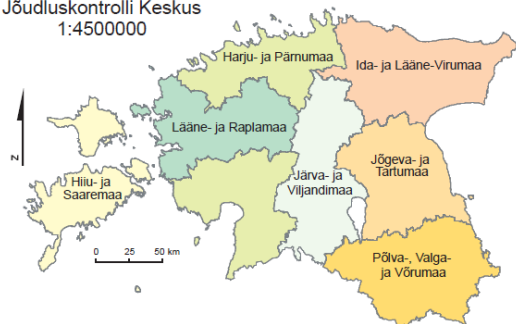


#### Põllumajandusministeeriumi valitsemisala:

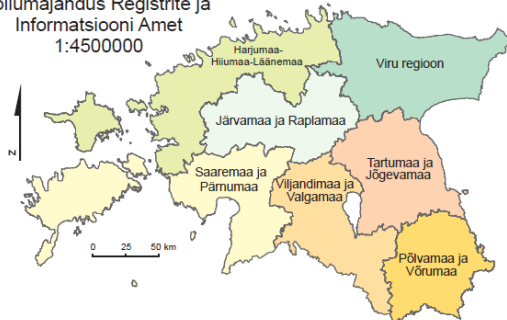
Põllumajandusamet  
1:4500000



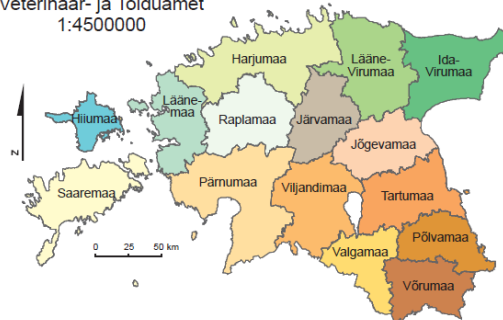
Jõudluskontrolli Keskus  
1:4500000



Põllumajandus Registrite ja  
Informatsiooni Amet  
1:4500000

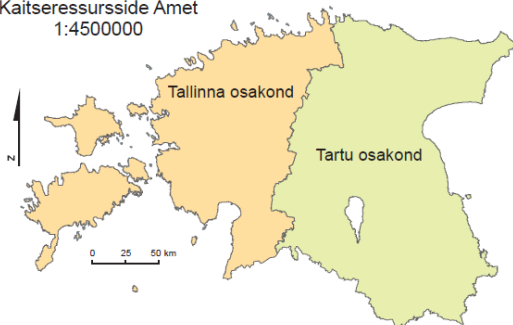


Veterinaar- ja Toiduamet  
1:4500000

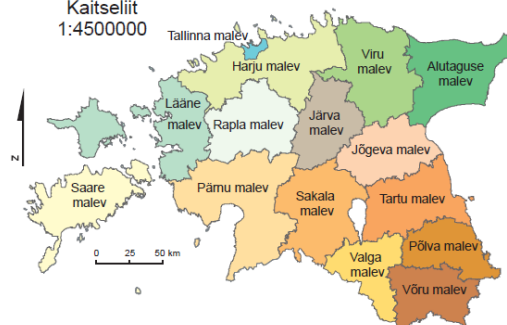


## Kaitseministeeriumi valitsemisala:

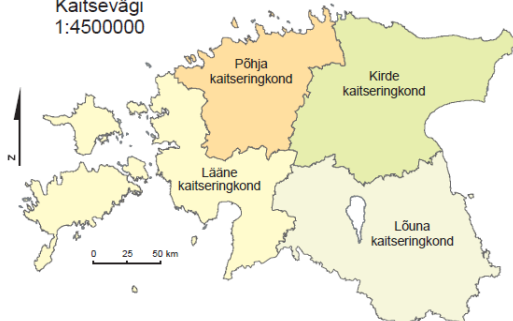
Kaitseressursside Amet  
1:4500000



Kaitseliit  
1:4500000

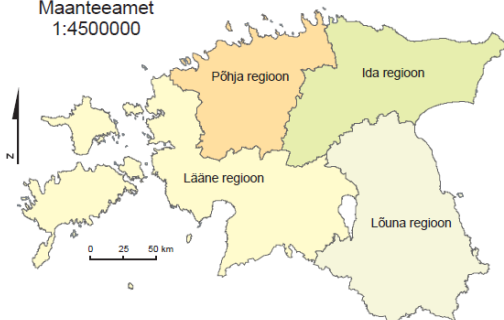


Kaitsevägi  
1:4500000

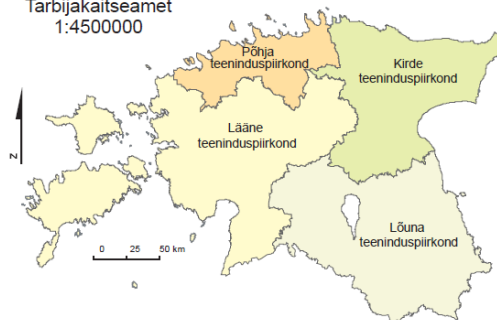


## Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala:

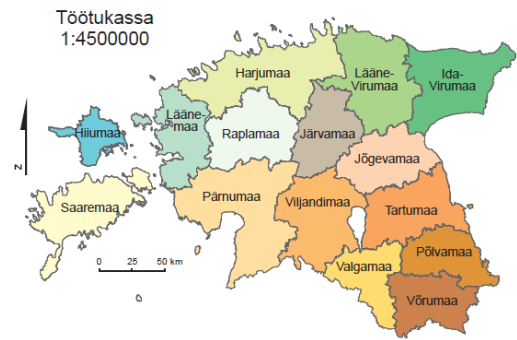
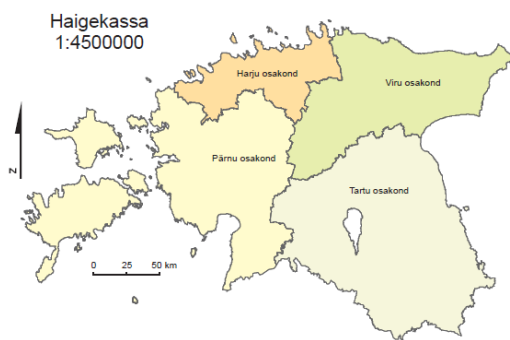
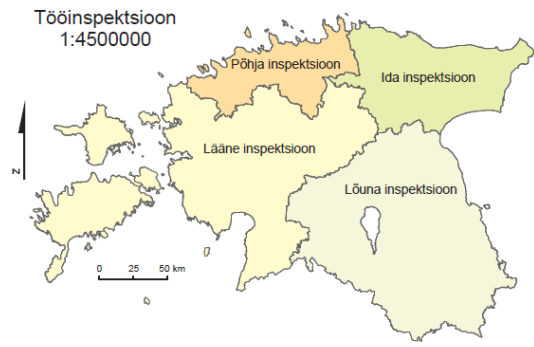
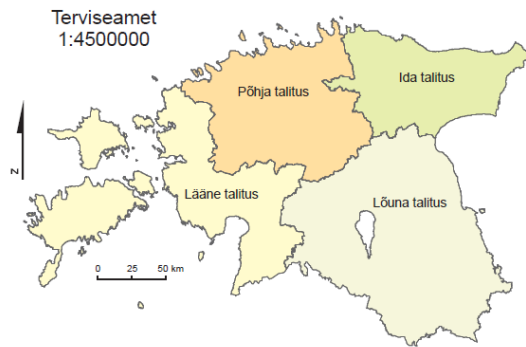
Maanteeamet  
1:4500000



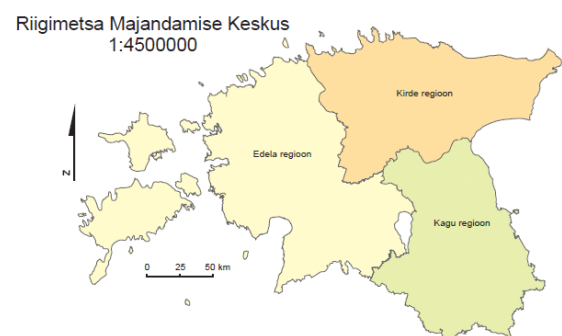
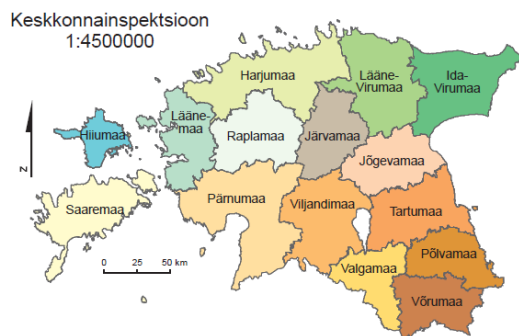
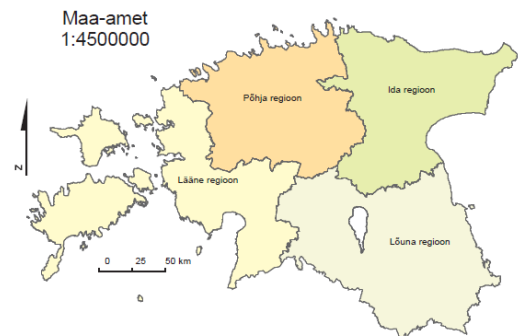
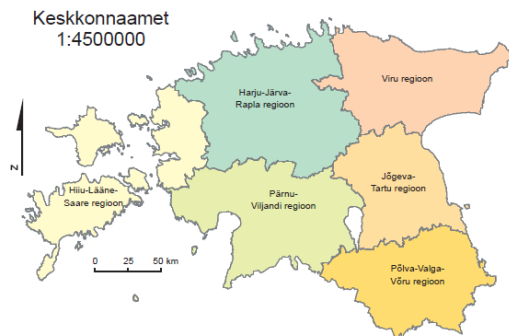
Tarbijakaitseamet  
1:4500000



## Sotsiaalministeeriumi valitsemisala:

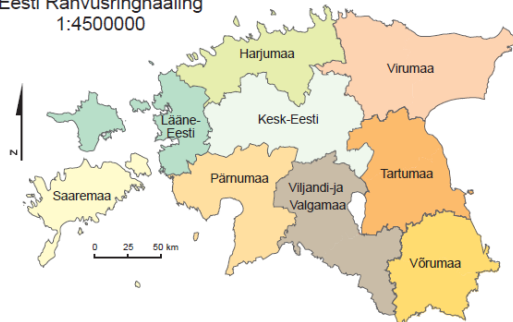


## Keskkonnaministeeriumi valitsemisala:

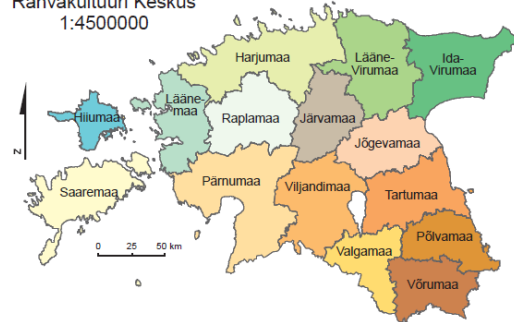


## Kultuuriministeeriumi valitsemisala:

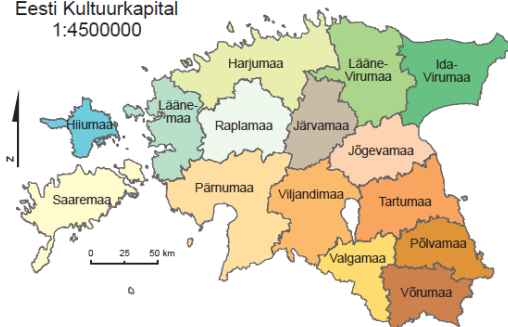
Eesti Rahvusringhääling  
1:4500000



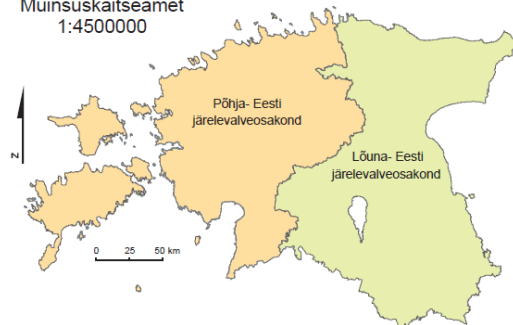
Rahvakultuuri Keskus  
1:4500000



Eesti Kultuurkapital  
1:4500000

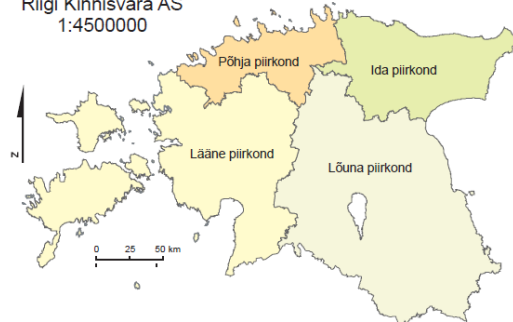


Muinsuskaitseamet  
1:4500000

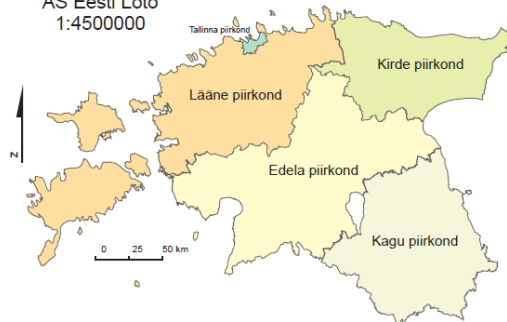


## Rahandusministeeriumi valitsemisala:

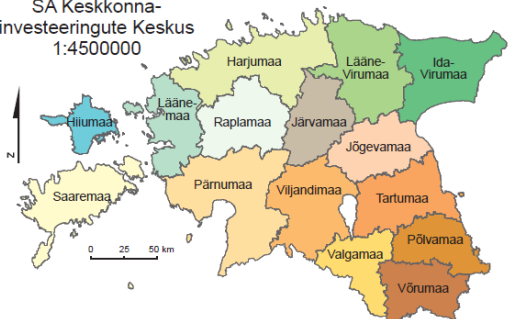
Riigi Kinnisvara AS  
1:4500000



AS Eesti Loto  
1:4500000

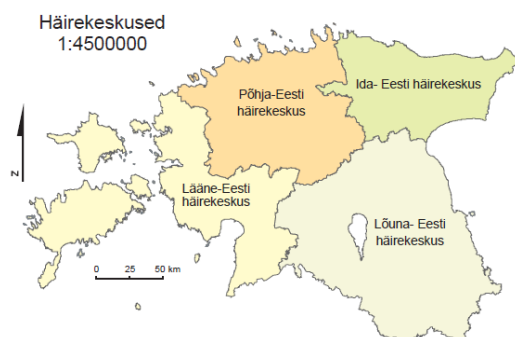
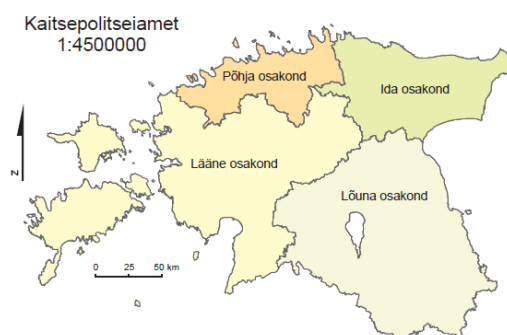
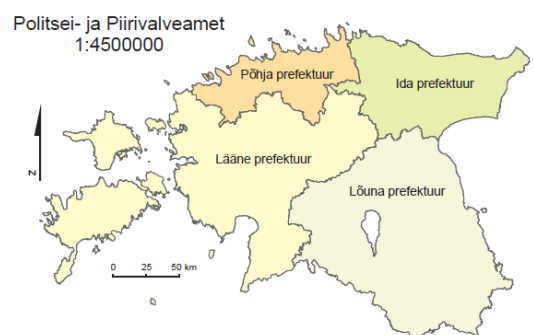
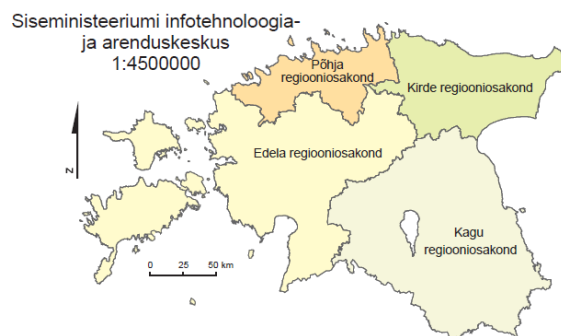
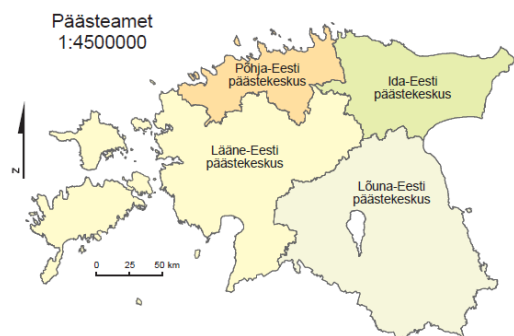


SA Keskkonna-  
investeeringute Keskus  
1:4500000





## Siseministeeriumi valitsemisala:



**Lisa 2.** Asutustele saadetud küsimused.

1.	Kas tänased kodulehel esitatud regioonid ja nende piirid kehtivad?
2.	Mis ajast alates sellised regioonide piirid kehtivad? Juhul kui ei ole teada, siis kas regioonid on olnud alates Eesti taasiseseisvumisest selliste piiridega?
3.	Mille alusel on tekkinud just sellised piirid? Kes on need piirid kehtestanud ja kas see on toimunud määrusega? Kas asutus on saanud ise otsustada?
4.	Kui regioonide piirides on toimunud pärast taasiseseisvumist muudatusi, siis millised need on olnud ja mis on olnud muudatuste põhjuseks?
5.	Kas ja kuidas asutuste praegused regioonid soosivad asutuse tegevust?
6.	Kas asutuse praegused regioonid pärsivad kuidagi asutuse tegevust?
7.	Kas asutuse praeguseid regioone ja nende piire peaks muutma? Miks?

**Lisa 3.** Erinevate regionaalse jaotuse versioonide arv ning asutuste jagunemine.

Regioonide arv	Variandid	Asutused
2	1	Muinsuskaitseamet
	2	Kaitseressursside Amet
3	3	Vanglad
	4	RMK
4	5	EKEI, Prokuratuur, Maakohtud, Tööinspeksioon, Päästeamet, SMIT, Politsei- ja Piirivalveamet, KAPO
	6	Häirekeskused, Terviseamet
	7	Haigekassa
	8	Maa-amet
	9	Riigi Kinnisvara
	10	Kaitsevägi
	11	Maanteeamet
	12	Tarbijakaitseamet
5	13	Eesti Loto
6	14	Keskkonnaamet
7	15	Jõudluskontrolli Keskus
	16	PRIA
9	17	Rahvusringhääling
15	18	Kaitseliit
	19	Rahvakultuuri Keskus, Kultuurkapital, Põllumajandusamet, Töötukassa, SA KIK, Keskkonnainspeksioon, VTA

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Mirjam Põhjala, (sünnikuupäev: 05.04.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti sisemiste piiride geograafia, mille juhendaja on Jussi Sakari Jauhiainen,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 20.05.2013